

***INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES***  
**CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL SUPERIOR DA FORÇA AÉREA**

**2008/2009**



**TH**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA.**

**MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
O CONTRIBUTO DA CENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA  
DAS SUBUNIDADES DO COFA**

**JOSÉ DE JESUS GOMES AUGUSTO**  
**CAP/ADMAER**



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
O CONTRIBUTO DA CENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA  
DAS SUBUNIDADES DO COFA**

**CAP/ ADMAER José de Jesus Gomes Augusto**

Trabalho de Investigação Individual do CPOS/FA

Lisboa 2009



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
O CONTRIBUTO DA CENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA  
DAS SUBUNIDADES DO COFA**

**CAP/ ADMAER José de Jesus Gomes Augusto**

Trabalho de Investigação Individual do CPOS/FA

Orientador: Tenente-Coronel Rui Romão

Lisboa 2009



## **Agradecimentos**

O meu primeiro agradecimento é para o meu pai, filha e mulher, pelo apoio e compreensão face a alguma ausência durante o Curso de Promoção a Oficial Superior.

Também quero agradecer às entidades entrevistadas, que muito contribuíram para validar as hipóteses.

Uma palavra de agradecimento aos camaradas, Major Paes de Carvalho, Major José Severiano e ao Capitão Mário Figueiredo, pela leitura e respectivos comentários ao trabalho de investigação individual.

Um agradecimento especial, ao Tenente-Coronel Santareno pela revisão técnica e à minha cunhada Elisabete pela revisão gramatical.

Finalmente, quero agradecer ao meu orientador Tenente-Coronel Rui Romão, pelas críticas construtivas e pela disponibilidade demonstrada.



---

## Índice

Introdução .....	1
1. Modernização da Administração Pública .....	4
a. A Contabilidade Pública até à reforma da Administração Pública (1989).....	4
b. A Reforma da Administração Financeira do Estado .....	4
c. O impacto do Plano Oficial de Contabilidade Pública .....	8
d. A implementação do Sistema Integrado de Gestão .....	9
e. A complexidade crescente dos domínios contabilísticos .....	10
f. Orientação Política .....	11
g. Síntese conclusiva .....	13
2. Caracterização da área financeira das Subunidades do Comando Operacional da Força Aérea.....	14
a. Organização financeira das Subunidades .....	14
b. Recursos Humanos .....	15
c. Execução orçamental.....	16
d. Síntese conclusiva .....	16
3. Análise dos resultados .....	17
a. Modelo de análise .....	17
b. Apresentação de resultados .....	18
Conclusões.....	22
Bibliografia .....	27
Anexo A – Corpo de Conceitos .....	A-1
Anexo B – O Sector Público em Portugal.....	B-1
Anexo C – Contabilidade Unigráfica .....	C-1



---

Anexo D – Digrafia .....	D-1
Anexo E – Integração da Contabilidade .....	E-1
Anexo F – POCP .....	F-1
Anexo G – Plano de Contas.....	G-1
Anexo H – Características da RAFE .....	H-1
Anexo I – Abrangência Funcional.....	I-1
Anexo J – Exemplos de Serviços Partilhados .....	J-1
Anexo K – Antes do POCP .....	K-1
Anexo L – PLC (Saque de Fundos).....	L-1
Anexo M – Fases das Despesas .....	M-1
Anexo N – Comparativo de Orçamentos das Subunidades do COFA .....	N-1
Anexo O - Modelo de Análise .....	O-1
Anexo P – Processo de Compra Vigente na FAP .....	P-1
Anexo Q – Processo de Compra Proposto para as Subunidades Centralizadas.....	Q-1
Anexo R – Entrevistas .....	R-1
Anexo S – Questionários.....	S-1



## **Resumo**

A optimização dos recursos humanos e materiais é a grande prioridade do poder político, no âmbito da modernização da Administração Pública, ao responsabilizar os gestores públicos pela execução orçamental e ao maximizar a economia, eficiência e eficácia, tendo como finalidade a melhoria da quantidade e qualidade do serviço prestado.

A Reforma da Administração Financeira do Estado estatuiu alterações de fundo, de onde se destaca o Plano Oficial de Contabilidade Pública, a unidade de tesouraria e a integração da informação.

Os serviços da Administração Pública devem primar por uma agregação de funções e actividades comuns, a fim de evitar a duplicação de procedimentos administrativos.

Este trabalho de investigação individual tem como grande objectivo averiguar se o contributo da centralização financeira das Subunidades do COFA, se enquadra nos objectivos da modernização da Administração Pública, ao permitir uma optimização dos recursos humanos e materiais, de acordo com os conceitos de economia, eficiência e eficácia.

Para operacionalizar esta temática recorreu-se ao método de investigação em Ciências Sociais de Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt, que assenta em três actos (ruptura, construção e a verificação).

As entrevistas, questionários e a consulta de literatura e legislação, no âmbito da modernização da Administração Pública, na fase de ruptura, permitiram construir um modelo de análise, que assenta em hipóteses articuladas e que foram validadas na fase de verificação.

Na análise da informação recolhida constatou-se que existem grandes benefícios na agregação de funções comuns, desde que não ponha em causa a operacionalidade dos serviços.

A materialização das recomendações apresentadas poderá trazer grandes benefícios económicos e melhorar o nível de desempenho das Subunidades do COFA, contribuindo assim, para a modernização da Administração Pública.



## **Abstract**

The human and material resources optimization is the greatest priority of the political power, regarding the Public Administration's modernization, by giving responsibility to the public managers for their budget management and by maximizing the economy, efficiency and efficacy, towards the improvement of the quantity and quality of the services offered.

The Public Financial Administration's reorganization instituted deep changes, just like the Public Accountancy Official Plan, the unity of treasury and the information's integration.

The Public Administration's services must be biased by an aggregation of common functions and activities, in order to avoid the duplication of administrative procedures.

This present individual investigation work has as its greatest objective to verify if COFA subunits' financial centralization is framed by the Public Administration's modernization, by allowing a human and material resources optimization, regarding the economy, efficiency and efficacy concepts.

This theme was operationalized by using the method of investigation in Social Sciences by Raymond Quivy and Luc Van Campenhoudt, which is based on three phases (rupture, construction and verification).

The interviews, questionnaires and the bibliography and legislation inquiry, regarding the Public Administration's modernization, in the phase of rupture, allowed the construction of an analysis model, which is based in articulated hypotheses that were validated in the phase of verification.

After an analysis of the gathered information, we realized that there are great benefices in the aggregation of common functions, provided that the services are never jeopardized.

The materialization of the presented recommendations could bring great economical advantages and the improvement of the COFA subunits' performance, contributing, therefore, towards the Public Administration's modernization.





## **Palavras-chave**

Automatização;  
Economia;  
Eficácia;  
Eficiência;  
Modernização da Administração Pública;  
Plano Oficial de Contabilidade Pública;  
Racionalização;  
Reforma da Administração Financeira do Estado;  
Serviços Partilhados;  
Simplificação;  
Sistema Integrado de Gestão.



---

## Lista de abreviaturas

3E's	- Economia, Eficiência e Eficácia
AM1	- Aeródromo de Manobra Nº1 (Maceda)
ADMAER	- Administrador Aeronáutico
AP	- Administração Pública
AT1	- Aeródromo de Trânsito Nº1 (Portela)
CEE	- Comunidade Económica Europeia
CTA	- Campo de Tiro de Alcochete
CTOC	- Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas
COFA	- Comando Operacional da Força Aérea
DL	- Decreto-Lei
FAP	- Força Aérea Portuguesa
FFAA	- Forças Armadas
FI	- Contabilidade Patrimonial
DGO	- Direcção-Geral do Orçamento
DGTF	- Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DPS	- Destacamento de Porto Santo
DFFA	- Direcção de Finanças da Força Aérea
EAPS	- Contabilidade Orçamental
EMFAR	- Estatuto dos Militares das Forças Armadas
ER1	- Estação de Radar Nº1 (Monchique)
ER2	- Estação de Radar Nº2 (Paços de Ferreira)
ER3	- Centro de Operações Aéreas Alternativo (Montejunto)
ERP	- Enterprise Resource Planning
IGCP	- Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P.
LOBOFA	- Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
MDN	- Ministério da Defesa Nacional
MM	- Compras e Gestão de Armazém
NATO	- Organização do Tratado do Atlântico Norte
OE	- Orçamento de Estado
ORCTS	- Orçamento de Receita com Transição de Saldos
POC	- Plano Oficial de Contabilidade



POCP	- Plano Oficial de Contabilidade Pública
PLC	- Pedido Libertação de Crédito
PRACE	- Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
RAFE	- Reforma da Administração Financeira do Estado
RIGORE	- Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado
SAP	- <i>Systems Applications and Products</i>
SAF	- Serviço de Administrativo de Finanças
SAS	- Secretariado e Apoio de Serviços
SIC	- Sistema de Informação Contabilística
SIG	- Sistema Integrado de Gestão
SIGDN	- Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
SPA	- Sector Público Administrativo
TC	- Tribunal de Contas
TOC	- Técnicos Oficiais de Contas



---

## Introdução

*“A tentação latina de fragmentar o País em pequenos mundos administrativos isolados é, cada vez mais, insustentável.”*

Luís Valadares Tavares

Este estudo enquadra-se na modernização da Administração Pública (AP) e visa analisar o contributo da centralização financeira das Subunidades do Comando Operacional da Força Aérea (COFA).

De acordo com a Lei n.º111/91, de 29 de Agosto, a Força Aérea Portuguesa (FAP) passou a fazer parte da Administração Central do Estado, devendo cumprir com as Leis e normas da Contabilidade Pública, no que concerne à administração de recursos financeiros.

A Lei n.º 8/90, de 20 Fevereiro e o Decreto-Lei (DL) n.º 155/92, de 28 Julho, serviram como catalisadores na Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE), face ao passo de gigante dado na modernização financeira da FAP no ano de 2006, pondo assim, um ponto final ao sistema de Contabilidade Pública Unigráfica vigente desde o início do século XX. A FAP ao aderir à RAFE é obrigada a possuir um sistema de Contabilidade Orçamental, Patrimonial e Analítica (Plano Oficial de Contabilidade Pública - POCP). Assim, com a necessidade imposta de utilizar uma plataforma informática comum para todos os organismos do Ministério da Defesa Nacional (MDN), com a padronização de procedimentos, foi introduzido o Sistema Integrado de Gestão (SIG), uma solução SAP (*Systems Applications and Products*), de modo a responder às exigências técnicas do POCP.

A modernização da AP passou a ser uma prioridade na estratégia de desenvolvimento do país, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º109/2005, de 30 de Junho.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º124/2005, de 8 de Julho, visa obter economias de gastos e ganhos de eficiência, pela simplificação, racionalização e automatização, ao centralizar actividades comuns de gestão orçamental e financeira.

Com o aumento das exigências técnicas devido à introdução do POCP, da aplicação do SIG, dos pressupostos das Resoluções Governamentais e da inexistência nas Subunidades do COFA de pessoal com formação superior em contabilidade, conduziu a que esta temática justificasse um trabalho de investigação sobre o contributo da centralização financeira das Subunidades (subdivisões - em termos de SIG) do COFA, a



fim de racionalizar os meios humanos e materiais, obter ganhos de eficiência e eficácia nos processos financeiros.

Os conceitos orientadores deste trabalho serão os requisitos da modernização da AP, economia, eficiência e eficácia (3E's).

Tendo em conta a limitação de tempo e a extensão permitida, esta investigação ficará restringida ao COFA e às suas Subunidades.

Este trabalho procurará averiguar se o contributo da centralização financeira das Subunidades do COFA, se enquadra nos objectivos da modernização da AP, ao permitir uma optimização dos recursos humanos e materiais, de acordo com os conceitos de economia, eficiência e eficácia, ao simplificar, racionalizar e automatizar procedimentos financeiros, sem por em causa a sua operacionalidade.

Neste estudo será adoptado o método de investigação em Ciências Sociais de Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt, que assenta em três actos, a ruptura, a construção e a verificação.

Tendo presente a problemática, será desenvolvida uma investigação que assenta na pergunta de partida:

- **Em que medida a centralização financeira das Subunidades do COFA se enquadra na modernização da Administração Pública?**

Na construção do modelo de análise, dar-se-á resposta às seguintes questões derivadas:

- Em que medida a adesão à RAFE e as resoluções Governamentais determinam uma centralização financeira das Subunidades do COFA?
- A centralização financeira das Subunidades do COFA é um contributo positivo para a FAP?
- Em que medida a implementação da contabilidade digráfica na FAP implica que seja efectuado um controlo directo dos processos financeiros por especialistas?

Na fase exploratória efectuaram-se leituras de leis, Decretos-Lei, livros, monografias, documentos governamentais pertinentes para a modernização da AP e entrevistas exploratórias, do tema aos seguintes especialistas na área: Coronel Cunha e Silva (Subdirector da Direcção de Finanças da Força Aérea - DFFA); Coronel João Mata (responsável pela área financeira do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional - SIGDN); Tenente - Coronel Paulo Santareno (consultor interno nos Módulos Financeiros no SIGDN); Tenente-Coronel Marques da Silva (Comandante do Grupo de apoio do



COFA); Major Gaspar (Chefe da 2ª Repartição da DFFA); Tenente Helga (Chefe da Secção de Contabilidade da Esquadra de Administração e Intendência do COFA). Aos Comandantes das Subunidades do COFA foram realizados questionários para analisar as características funcionais das Subunidades.

O modelo de análise adoptado será desenvolvido com base em três hipóteses:

- A centralização das tarefas financeiras das Subunidades do COFA enquadra-se na RAFE e nas resoluções governamentais;
- A centralização financeira no COFA é viável para todas as suas Subunidades;
- A implementação do sistema contabilístico digráfico na FAP exige um controlo directo de todas as fases do processamento contabilístico por especialistas.

Para a análise do objecto de estudo, evidencia-m-se os seguintes conceitos:

- **Economia** - aquisição de meios sob o ponto de vista da quantidade/qualidade, no momento oportuno e pelo menor custo (Melhores meios/Custo mínimo);

- **Eficiência** - minimização dos meios para determinada quantidade e qualidade de resultados (Meios/Resultados), para Peter Drucker “*Eficiência é fazer as coisas de maneira correcta*”;

- **Eficácia** - grau de alcance dos objectivos definidos (Resultados/objectivos), para Peter Drucker “*Eficácia são as coisas certas*”.

No que concerne à organização do trabalho, o primeiro capítulo apresentará as grandes alterações financeiras que permitiram modernizar a Administração Pública, o segundo capítulo caracterizará financeiramente as Subunidades do COFA e o terceiro pretenderá validar as hipóteses com base nos resultados alcançados.

Por fim, será efectuada uma síntese dos capítulos e tirar-se-ão as recomendações práticas do estudo.



## **1. Modernização da Administração Pública**

Neste capítulo o autor irá enumerar as grandes reformas financeiras, que regulam os procedimentos administrativos das Subunidades do COFA.

### **a. A Contabilidade Pública até à reforma da Administração Pública (1989)**

De acordo com o Decreto n.º 15 465, de 14 Maio de 1928, todos os serviços públicos (gerais, regionais e locais) com ou sem autonomia administrativa e/ou financeira<sup>1</sup> ficam sujeitos às leis e regulamentos gerais de Contabilidade Pública.

Com a Lei n.º 18 381, de 24 de Maio de 1930, procurou-se impor a ordem e a clareza na Contabilidade Pública,<sup>2</sup> no intuito de se obter a cada momento a situação financeira real de todos os serviços públicos.

O DL n.º 25 299, de 6 Maio de 1935, estatuiu que os anos económicos passariam a coincidir com os civis (01JAN a 31DEZ) e que era proibido a realização de despesas que não estivessem incluídas no orçamento aprovado, assim como, passou a ser obrigatório aos organismos públicos enviarem para o Tribunal de Contas (TC) o seu orçamento.

O sistema contabilístico subjacente a estes diplomas assentava numa contabilidade de caixa<sup>3</sup> e era utilizado o método unigráfico<sup>4</sup> na escrituração das contas, não revelando o património do Estado.

*“A utilização de um sistema contabilístico baseado no regime de caixa é um sistema muito limitado pois apenas permite obter informação sobre a situação financeira e económica consolidada”* (Moreira, 2007:228).

A integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986 implicou mais estímulos às reformas financeiras.

O TC sofreu uma reforma entre 1986 e 1996, que provocou grandes alterações ao nível de gestão orçamental.

### **b. A Reforma da Administração Financeira do Estado**

Em 1989 deram-se os primeiros passos da RAFE, com a reforma da gestão

---

<sup>1</sup> Ver anexo B.

<sup>2</sup> Contabilidade Pública - Contabilidade orçamental ou Contabilidade Administrativa baseada nos códigos Administrativos e nas regras da lei do Orçamento de Estado.

<sup>3</sup> Contabilidade de Caixa - permitia o controlo orçamental porque apenas revelava os fluxos financeiros de entradas e saídas de fundos decorrentes da execução orçamental.

<sup>4</sup> Ver anexo C.



orçamental e do Tesouro. Este arranque ficou a dever-se à revisão da Constituição da República nos artigos 108.º, 109.º e 110.º, que permitiram alterar a estrutura do Orçamento de Estado e dos princípios da gestão orçamental.

A Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro) aprovou os princípios orientadores da Reforma. Com esta Lei foram criados dois regimes financeiros distintos, no Regime Geral, os serviços com autonomia administrativa<sup>5</sup> e no Regime de Excepção, os serviços com autonomia administrativa e financeira, desde que “ (...) *se justifique para sua adequada gestão e, cumulativamente, as receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais* (...)”, artigo 6.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro. “ *A Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, contém o Regime de Administração Financeira do Estado, destinado a substituir o sistema de contabilidade pública que ainda é, no essencial, o que havia sido introduzido pelas reformas de 1928-1929 a 1930-1936.*”<sup>6</sup>

Com a Lei de Enquadramento do Orçamento de Estado (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro e posteriormente revogada pela Lei n.º 91/01, de 20 de Agosto), foram reforçadas as responsabilidades dos dirigentes dos serviços pela execução orçamental.

O DL n.º 155/92, de 28 de Julho, marcou uma nova fase na reforma, com o Regime de Administração Financeira do Estado, ao substituir a legislação de contabilidade pública das reformas do início do século XX, “ *O presente diploma, que desenvolve os princípios estabelecidos, substitui 31 diplomas fundamentais da contabilidade pública que vão desde a 3ª Carta de Lei, de 1908, até ao presente* ”<sup>7</sup>. No artigo 32.º deste DL prevê-se a constituição de Fundos de Maneio nos termos do DL de execução orçamental. Prevê-se que no ano de 2009 se consiga a unidade de tesouraria, mas para tal será necessário constituir fundos de maneio para efectuar pagamentos adiantados e urgentes. O sistema contabilístico vigente baseava-se na 3ª Carta de Lei de 1908, DL n.º 15.465/28, DL n.º 16.670/29 e no DL n.º 18.381/30. Aos gestores passaram a exigir-se os requisitos de autorização de despesa pública (conformidade legal, regularidade financeira, economia, eficiência e eficácia)<sup>8</sup>, cumprindo com a disciplina orçamental determinada pelos critérios de

<sup>5</sup> A Força Aérea encontra-se no regime geral com autonomia administrativa. Ver anexo B da estrutura do sector público em Portugal.

<sup>6</sup> Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Idem, artigo 22.º





convergência europeia<sup>9</sup>. A contabilidade digráfica ou partidas dobradas<sup>10</sup> surge com a Lei n.º 8/90, de 20 Fevereiro e o DL n.º 155/92, de 28 Julho, mas apenas para os serviços com autonomia administrativa e financeira<sup>11</sup>.

A implementação da RAFE na FAP ocorreu em 2006, apesar do artigo 56.º do DL n.º 155/92, prever a sua aplicação em 1993. Também foi introduzida a contabilidade de compromissos<sup>12</sup> e a contabilidade analítica, bem como um novo sistema<sup>13</sup> de controlo de gestão através de um autocontrolo, auditoria internas e controlo externo.

*“Desta forma, com a RAFE, a contabilidade Pública sofreu uma mutação positiva trazendo novas e reforçadas esperanças de transparência, clareza, eficiência e acima de tudo eficácia no domínio da gestão pública”* (Figueiredo, 2007:13).

A Circular n.º 1225, Série A, da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), no que concerne ao autocontrolo, refere no ponto 27.2 que *“Consequentemente, torna-se indispensável a coordenação dos procedimentos inerentes a uma correcta gestão orçamental, assentando no princípio da segregação das funções quanto aos momentos de processamento, verificação e autorização de pagamento”*.

Face à necessidade de criar um novo sistema de contabilidade pública, leva a que em 1995<sup>14</sup>, seja nomeada pelo governo a *“Estrutura de Missão”*, com o objectivo de elaboração do que é hoje o POCP.

O grande passo da RAFE foi a publicação em 1997 do DL n.º 232/97, de 3 de Setembro, que aprova o POCP. Este plano criou condições para a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica<sup>15</sup>, de modo a ser um bom instrumento de apoio às entidades públicas e à sua avaliação. Com uma estrutura digráfica, análoga ao Plano Oficial de Contabilidade (POC) empresarial permitiu o acesso a um sistema de contas<sup>16</sup> adequado às necessidades de uma AP moderna.

<sup>9</sup> Artigo 104.º – C do Tratado que institui a União Europeia, rectificado pelo Decreto do P.R. 63/92 de 30 de Dezembro.

<sup>10</sup> Frei Luca Pacioli escreveu *“Tractatus et Scripturis”* (Contabilidade de partidas dobradas), em 1494. Exemplo de partidas dobradas, anexo D.

<sup>11</sup> Conforme artigo 45.º, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

<sup>12</sup> Contabilidade de Compromissos conforme artigo 10.º do D.L. n.º 155/92, de 28 de Julho.

<sup>13</sup> Autocontrolo – pelos órgãos competentes aos serviços.

Controlo interno – auditorias a realizar aos serviços.

Controlo externo – exercido pelo TC.

<sup>14</sup> Resolução n.º 23/95, do Diário da República, II série de 12JUN95.

<sup>15</sup> Ver anexos E e F.

<sup>16</sup> Ver anexo G.



Uma das estratégias para a implementação da RAFE nos vários serviços da administração central passa pela “(...) *centralização dos meios informáticos e das funções de contabilização*” (Ramos, 2003:75).

O POCP é aplicável “ (...) *a todos os serviços e organismos da Administração Central (...)* ” conforme artigo 2.º do DL n.º 232/97, de 3 de Setembro. Esta obrigatoriedade foi reforçada pela Lei n.º 91/2001, de 20 Agosto, que no seu artigo 10.º refere “*Os organismos do sector público administrativo ficam sujeitos ao Plano Oficial de Contabilidade Pública (...)*”. O artigo 1.º da Lei n.º 111/91, de 29 Agosto (Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas – LOBOFA) integrou as Forças Armadas (FFAA) na Administração Central do Estado, devendo cumprir com as leis e normas da Contabilidade Pública no que se refere à gestão de recursos financeiros. Com o Despacho n.º 18 885/2002, de 26 de Agosto, do Ministro de Estado e da Defesa Nacional ficaram estabelecidas as bases para a adopção do POCP por parte das FFAA. Para além do quadro de contas do POC, foi criada a classe 0 (zero)<sup>17</sup> designada por contas de controlo orçamental e de ordem, de forma a controlar e clarificar a execução do orçamento.

De realçar que foi criada uma Comissão de Normalização Contabilista (artigo 4.º do DL n.º 232/97, de 3 de Setembro), de modo a normalizar os processos que decorrem da aplicação de POCP.

O Regime de Tesouraria do Estado (DL n.º 191/99, de 5 de Junho) visa pôr em prática o princípio da unidade de tesouraria<sup>18</sup>.

O classificador económico das receitas e despesas públicas, DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, é obrigatório em todos os serviços integrados (com autonomia administrativa - FAP) do Estado.

As Instruções n.º 1/2004, do TC aprovam as regras de apresentação das contas às entidades que aplicam o POCP.

Com o POCP é possível extrair<sup>19</sup> o Balanço, as Demonstrações de Resultados e os Mapas de Execução Orçamental.

---

<sup>17</sup> Classe “0” (zero) – corresponde ao orçamento inicial, alterações orçamentais, cabimentos, compromissos e operações de encerramento.

<sup>18</sup> Ver anexo H.

<sup>19</sup> Balanço - permite conhecer a situação patrimonial da entidade.

As Demonstrações de Resultados - permitem obter a lista dos custos e proveitos relativos às operações registadas no programa.

Mapas de Execução Orçamental - permitem acompanhar as várias fases da receita e da despesa.



Os serviços na sua maioria não conseguem obter receitas que suportem as despesas, o que obriga que a parte em falta seja suportada pelo Estado (autonomia administrativa), servindo assim de alavanca às Leis de “Parkinson”,<sup>20</sup> isto é, uma dilatação do trabalho e uma multiplicação dos subordinados, contrariando o princípio dos 3E’s (Silva,1994:26).

**c. O impacto do Plano Oficial de Contabilidade Pública**

*“A administração pública ficou na posse de um sistema contabilístico digráfico que, integrando as vertentes orçamental, patrimonial, e analítica, irá permitir a modernização da contabilidade pública, dotando-a de instrumentos fundamentais não só para a gestão dos entes públicos, mas também dotando-a para a sua avaliação e controlo”* (Moreira, 2007:225).

Os objectivos do POCP com a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos (analítica), passam pela racionalização das dotações aprovadas e gestão de tesouraria, uniformização de critérios de previsão e obtenção de informação patrimonial. Assim, com este Plano é possível prestar informação financeira e patrimonial, de forma automática para os órgãos de controlo.

Com o POCP passou a verificar-se um aumento da importância dos serviços financeiros centrais, face à necessidade de centralização de tarefas e sendo o grau de coordenação, planeamento e monitorização superior. Também permitiu o planeamento e controlo do custo das actividades, e do custo unitário (contabilidade analítica).

O novo Plano permite a tomada de decisões orçamentais, principalmente em orçamentos plurianuais, face ao acompanhamento dos compromissos com reflexo em anos futuros. Também melhora o controlo da execução orçamental, face ao conhecimento do exigível a curto prazo.

Com o novo sistema de contas (POCP) é possível reforçar a clareza e transparência dos dinheiros públicos, permitindo um maior controlo da legalidade, economia, eficiência e eficácia dos movimentos financeiros, um dos grandes objectivos da RAFE.

---

<sup>20</sup> Dilatação do trabalho – quanto mais tempo se dá a uma actividade, mais ela demora a ser concluída.

Multiplicação dos subordinados – a importância de um cargo esta ligada ao numero de subordinados que se dirige.



Verifica-se a substituição de um sistema unigráfico por um digráfico, em que se deixa de registar ora a débito, ora a crédito de determinada conta, para passar a registar pelo mesmo valor, uma conta a débito e outra a crédito ou vice-versa.

O TC definiu novos documentos a apresentar no final da gerência, que se encontram transcritos na Instrução n.º1/2004, 2ª Secção, de 22 de Janeiro.

Assim em Janeiro de 2006, verificou-se a adesão à RAFE pela FAP ao aplicar o POCP, que conduziu á centralização da prestação de contas ao nível do responsável máximo de cada ramo das FFAA.

Com a introdução do POCP foi possível controlar a execução do orçamento (óptica orçamental), verificar a economia, eficiência e eficácia de um serviço (óptica financeira), elaborar o Balanço do Estado (óptica patrimonial) e determinar os resultados analíticos (óptica dos custos).

#### **d. A implementação do Sistema Integrado de Gestão**

O SIG além de visar normalizar e padronizar os procedimentos e actividades em termos financeiros, pessoal e logístico, é visto como uma alavanca para a modernização da AP, ao optimizar recursos materiais e humanos, ao obter ganhos de eficiência e ao reduzir os custos operacionais. A criação do projecto SIGDN, com o Despacho n.º109/MDN/02, de 07 Agosto, permitiu operacionalizar o POCP no âmbito do MDN. O SIG é uma solução informática, baseada no ERP (*Enterprise Resource Planning*) de tecnologia SAP, adaptado ao Sector Público Português.

Em 2006 arrancou em produtivo o Módulo Financeiro (FI – Contabilidade Patrimonial e EAPS – Contabilidade Orçamental) e Logístico (MM – Compras e Gestão de Armazém)<sup>21</sup> na FAP, e mais tarde nos restantes ramos das FFAA.

Com o SIG surgiu o conceito de consolidação de contas<sup>22</sup>, bem como o reforço da verificação local, na execução adequada dos procedimentos financeiros.

A circular n.º 22/08, da DFFA, de 21 de Outubro, pretende materializar os princípios da economia, eficiência, eficácia, legalidade e regularidade financeira.

Um dos grandes problemas de execução financeira no momento é a não integração do SIG e o Sistema de Informação Contabilística (SIC), de modo a

---

<sup>21</sup> Ver anexo I.

<sup>22</sup> Consolidação de contas – foi criada no Serviço Administrativo e Financeiro (SAF) uma terceira repartição, de modo a consolidar as contas, uma vez que passou-se a fazer uma única conta. As unidades/órgãos da FA passaram a ter competência administrativa subdelegada e passou a vigorar um único NIF.



permitir a normalização e consolidação da informação a nível central pela DGO. A Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado (RIGORE), pretende dotar o Sector Público Administrativo (SPA) de uma aplicação informática que obedeça aos requisitos funcionais definidos pelas Direcções-Gerais do Orçamento, do Tesouro e Finanças e do Património, permitindo a qualquer serviço, independentemente da sua dimensão, regime de autonomia, dispor de uma ferramenta capaz de ligar os vários serviços<sup>23</sup>, obedecendo com a digrafia do POCP. Este projecto tem como objectivo a implementação do POCP, bem como a normalização de procedimentos, suportados por uma aplicação informática, designada RIGORE (tal como o SIG o RIGORE é uma solução SAP), a disponibilizar num universo potencial de todo o SPA. A implementação do RIGORE no Ministério das Finanças, possibilitará adoptar a tesouraria única na Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF).

Com o SIG foi possível introduzir um Plano de Actividades<sup>24</sup> hierarquizado de uma forma descendente e coerente, que começa ao nível estratégico (Objectivos e Actividades) até um nível tático (Acções e Elementos de Acção), de modo a que o Planeamento Orçamental inclua uma justificação qualitativa da missão da FAP.

O Módulo de Logística está integrado com o Financeiro no SIG, o que permite que se elaborem os processos de compra via sistema SIG independentemente da localização do Abastecimento, Aquisições e Administração, com excepção das facturas (enquanto não for aprovado o uso da factura electrónica para a prestação de contas), que após serem certificadas pelo Abastecimento devem ser entregues na Esquadra de Administração para liquidar.

#### **e. A complexidade crescente dos domínios contabilísticos**

*“O sistema SAP caracteriza-se por uma significativa complexidade na sua operação, que se traduz em sequências complexas de passos para a introdução da informação em múltiplos ecrãs e menus, que é necessário saber escolher em função do que se pretende. Não é por isso, um sistema intuitivo e de aprendizagem rápida para um utilizador não familiarizado com a sua lógica. Carece de muita formação e treino intensivo.*

<sup>23</sup> Actualmente não existe ligação entre o SIG e o SIC, logo a elaboração do PLC (Pedido de Libertação de Créditos - Saque de fundos) é feita em dois sistemas não integrados.

<sup>24</sup> Circular n.º01/07, de 22 de Janeiro, da DFFA.



---

*Se a esta complexidade do novo sistema informático juntarmos a que decorre da aplicação da contabilidade digráfica imposta pelo POCP, numa lógica completamente diferente da tradicional contabilidade caixa modificada e que introduz novas tarefas que até aqui não existiam e se, para além disto, juntarmos as mudanças de processo decorrentes da prestação de contas única, então facilmente se pode concluir estarmos perante um grande desafio” (Moreira, 2007:234-235).*

Com a RAFE, a contabilidade pública sofreu enormes alterações, o que conduziu a uma maior preocupação com a formação dos executantes, bem como a crescente necessidade de ter Técnicos Oficiais de Contas (TOC). Para o Presidente da Direcção da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas (CTOC) deveria existir uma obrigatoriedade de se ter TOC na AP,” *A complexidade crescente dos domínios contabilísticos e fiscais levam a que estas matérias sejam, cada vez mais, domínio para especialistas, o mesmo será dizer, para os Técnicos Oficiais de Contas. É assim no sector privado e assim deveria ser igualmente na Administração Pública” (Azevedo, 2001:18).*

#### **f. Orientação Política**

*“A presente lei estabelece os princípios e normas a que obedece a organização da administração directa do Estado” (Lei n.º4/2004, de 15 de Janeiro artigo 1.º) aplica-se às FFAA (cfr. n.º3 do artigo 2.º) e tem como princípios “A organização, a estrutura e o funcionamento da Administração Pública devem orientar-se pelos princípios da unidade e eficácia da acção da Administração Pública, da aproximação dos serviços às populações, da desburocratização, da racionalização de meios, da eficiência na afectação de recursos públicos, na melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado (...)” (cfr. n.º 1 do artigo 3.º), “Em cumprimento do princípio da racionalização, devem ser prosseguidas a economia de meios e a eficácia da actuação administrativa, evitando-se a criação de novos serviços e a dispersão de funções ou competências por pequenas unidades orgânicas(...)” (cfr. n.º5 do artigo 3.º) e “Agregar as funções homogéneas do ministério por serviços preferencialmente de média ou grande dimensão, com competências bem definidas, de acordo com o princípio da segregação de funções, com vista à responsabilidade pelos resultados;” (artigo 5.º alínea c). Em termos de modelo de funcionamento “Deve ser promovida a partilha de actividades comuns*



---

*entre os serviços integrantes de um mesmo ministério ou de vários ministérios para optimização dos recursos (...)*”em actividades de natureza administrativa como a contabilidade (cfr. n.º 1 do artigo 8.º).

*“A MESP- Mota-Engil, Serviços Partilhados Administrativos e de Gestão, S.A. foi constituída em Dezembro de 2001 para prestar serviços às empresas do Grupo Mota Engil na área de contabilidade, financeira, recursos humanos e controle de gestão. Os serviços às 8 dezenas de empresas do Grupo, servidas pela MESP, estão centralizados num único pólo, permitindo a redução de custos através da partilha de recursos especializados na MESP, estabelecimento de padrões de referência elevados, racionalização dos processos de negócio e promoção da excelência das pessoas.”*<sup>25</sup> A Mota-Engil é um exemplo de sucesso em termos nacionais de Serviços Partilhados, bem como o Grupo Portugal Telecom e a Sonae Indústria, e internacionalmente<sup>26</sup> temos a *National Heath Service* (Serviço Nacional de Saúde Inglês), a *Her Majesty’s Prison Service London England* e a *Dow Chemical Co* (empresa multinacional de ciência e tecnologia, na área dos químicos e plásticos).

Com esta lei,<sup>27</sup> procura-se encontrar uma solução organizativa para implementar o POCP e obter mais-valias: *“Há poupanças notórias na utilização dos Recursos; Há especialização dos Recursos Humanos o que contribui para uma melhoria do trabalho produzido; Os organismos devem estar apenas direccionados para o cumprimento dos objectivos relacionados com a Missão, havendo ganhos de eficiência”* (Barata, 2004:13).

A Resolução do Conselho de Ministros n.º109/2005, de 30 Junho “*A modernização da Administração Pública é uma componente essencial da estratégia de desenvolvimento para o País que o Governo está a conduzir.*” A Resolução do Conselho de Ministros n.º124/2005, de 4 de Agosto, aprova o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) “*Estabelece igualmente a sua determinação em reorganizar a administração central para promover economias de gastos e ganhos de eficiência pela simplificação e racionalização de estruturas*”. Tendo em conta os requisitos políticos da modernização da AP, a economia, eficiência e eficácia, a Resolução do Conselho

---

<sup>25</sup> Internet. <http://www.sap.com/portugal/company/customers/pdf/mesp.pdf>.

<sup>26</sup> Ver anexo J.

<sup>27</sup> Lei n.º4/2004, de 15 de Janeiro.





---

de Ministros n.º39/2008, de 28 de Fevereiro, visa reformar as FFAA, com o objectivo de racionalizar os recursos humanos e materiais, ao centralizar serviços nas estruturas superiores, a fim de banir redundâncias e disfunções.

A modernização da AP deve passar pela “Concentração física dos serviços do Estado como forma de obter economias de escala, ao nível dos recursos humanos, aproveitamento de espaços e comunicações, evitando a duplicação de serviços que possam ser integrados” (Programa do XVII Governo Constitucional, página 38).

**g. Síntese conclusiva**

Com a Lei n.º8/90, 20 de Fevereiro e o DL n.º155/92, de 28 Julho, procurou-se pôr fim a uma contabilidade de caixa e unigráfica<sup>28</sup>, implementada nas reformas no início do século XX e dar início a uma modernização da AP, de modo a racionalizar a gestão e obter uma rigorosa disciplina dos dinheiros públicos.

Com o DL n.º 232/97, de 3 Setembro, é aprovado o POCP, uma espécie de coroa de glória da reforma da AP.

A adesão à RAFE em Janeiro de 2006 pela FAP verificou-se ao implementar o POCP, com uma plataforma informática comum e integrada (SIG). Contudo, a adesão plena só irá acontecer quando se implementar a tesouraria única, centralizada na DGTF, após a efectivação do RIGORE.

Aos gestores públicos passou-se a exigir não só a conformidade legal e regularidade financeira, mas também o princípio da economia, eficiência e eficácia.

Com a RAFE verificou-se uma crescente complexidade dos domínios contabilísticos, ao integrar a contabilidade orçamental, patrimonial e analítica (POCP), assim como uma maior exigência no reforço da clareza e transparência na administração de dinheiros públicos.

As resoluções governamentais advogam a agregação de funções homogéneas, de modo a permitir obter economias de gastos, ganhos de eficiência e eficácia, através da simplificação, automatização e racionalização de procedimentos financeiros.

---

<sup>28</sup> Ver anexo K.





## **2. Caracterização da área financeira das Subunidades do Comando Operacional da Força Aérea**

Após a análise da modernização da AP, importa agora examinar as estruturas das Subunidades do COFA, com base nos questionários, entrevistas, nos dados retirados do SIG e na pesquisa efectuada no local, COFA e DFFA.

### **a. Organização financeira das Subunidades**

As seguintes Subunidades dependem financeiramente da Esquadra de Administração do COFA: Aeródromo de Manobra Nº1 – Maceda (AM1); Aeródromo de Trânsito Nº1 – Portela (AT1); Destacamento de Porto Santo (DPS); Estação de Radar Nº1- Monchique (ER1); Estação de Radar Nº2 - Paços Ferreira (ER2); Centro de Operações Aéreas Alternativo – Montejunto (ER3).

O DPS não efectua qualquer lançamento contabilístico no SIG<sup>29</sup>, uma vez que está centralizado todo o processo financeiro na Esquadra de Administração do COFA. Contudo, esta Subunidade efectua os pagamentos fora do sistema informático SIG, de acordo com o montante transferido pelo COFA. Após o pagamento dos compromissos assumidos, esta Subunidade envia para o COFA as facturas de modo a serem processadas contabilisticamente. O PLC<sup>30</sup> está centralizado no COFA para todas as Subunidades, porém o DPS efectua contactos telefónicos a solicitar um determinado montante, uma vez que não existem cabimentos e compromissos assumidos, no sistema SIG daquilo que foi pago. Este processo não está de acordo com o circuito da despesa<sup>31</sup> e nem do PLC, em virtude de se efectuarem cabimentos e compromissos à *posteriori* dos pagamentos. Com a Unidade de Tesouraria esta situação ficará regularizada, uma vez que pode ser concedido um Fundo de Maneio às Subunidades.

As ER2 e ER3 efectuam cabimentos e compromissos, mas não efectuam pagamentos através do sistema contabilístico, nem processam as suas receitas, bem como não procedem a um controlo de especialistas dos lançamentos financeiros e dos requisitos de autorização de despesa pública.

A ER1 tem uma diferença em relação às outras Estações de Radar que é efectuar os pagamentos através do SIG, uma vez que tem um tesoureiro.

---

<sup>29</sup> Tópico da entrevista com a Tenente Helga.

<sup>30</sup> Ver anexo L.

<sup>31</sup> Ver anexo M.



O AM1 e AT1 têm Esquadrilhas Financeiras como o Campo de Tiro de Alcochete (CTA), sem contudo ter o seu nível de descentralização, uma vez que não efectuem PLC, nem prestam contas de uma forma autónoma, tal como não têm especialistas a efectuar o controlo contabilístico.

O Tenente-Coronel Marques da Silva constatou nas suas anteriores funções que “...*tive oportunidade de fazer inspecções na área de administração financeira e intendência ao AT1, CTA e AM1, e não senti que houvesse diferenças entre elas que justifique a actual situação de uma ser autónoma administrativa e financeiramente e as outras serem dependentes do COFA*”<sup>32</sup>.

#### **b. Recursos Humanos**

De acordo com os questionários realizados aos Comandantes das Subunidades, verificou-se o seguinte:

- A quase totalidade dos executantes que trabalham em contabilidade não teve formação em SIG, bem como, grande parte não tem conhecimentos técnicos em POCP;
- A inexistência de formação dos executantes, quer em POCP, quer em SIG, leva ao recurso pelas Subunidades do *on job training*, mas por vezes sem o tempo necessário de sobreposição, de modo a transmitir devidamente os processos financeiros;
- Existe uma elevada rotatividade principalmente de militares dos postos mais baixos na hierarquia, o que não permite a consolidação dos conhecimentos adquiridos, com impacto na qualidade do serviço prestado;
- O pessoal que trabalha na área financeira devia ter formação específica em contabilidade e devia existir controlo directo de especialistas;
- O enquadramento dos executantes e a realização de tarefas mais complexas (por exemplo, efectuar o PLC, compensar contas, estornos) deve ser efectuada por pessoal devidamente habilitado;
- Nas Estações de Radar existe uma grande agregação de funções em termos de processos financeiros e logísticos, devido á sua dimensão.

Para o Tenente-Coronel Marques da Silva os executantes precisam de criar automatismos relativamente aos processos financeiros, devido às exigências

---

<sup>32</sup> Ver anexo R.



técnicas do POCP e do sistema informático SIG, pouco *user friendly*. Também referiu na sua entrevista que a existência permanente de especialistas “(...)Levaria a um acompanhamento permanente da execução orçamental e consequente aplicação das necessárias medidas de gestão orçamental, que por vezes só ocorrem à posteriori, já sem a mesma capacidade de solucionar os problemas.”

O Tenente-Coronel Paulo Santareno, referiu que os executantes colocados nas Secções de Contabilidade são, por norma, da especialidade de Secretariado e Apoio de Serviços (SAS), contudo este pessoal adquiriu formação financeira e está a ser transferido, por exemplo, para as Esquadras de Pessoal.

### **c. Execução orçamental**

De acordo com o mapa comparativo<sup>33</sup> dos orçamentos das Subunidades do COFA, constata-se que as ER1, ER2 e ER3 têm orçamentos baixos (próximos dos 400.000€), comparativamente ao AM1, AT1 e CTA. Tendo em conta que as Estações de Radar têm elevados custos com a electricidade (cerca de 50% do seu orçamento), leva-nos a concluir que o número de lançamentos contabilísticos<sup>34</sup> é bastante baixo comparativamente com o AM1 e AT1.

### **d. Síntese conclusiva**

Conclui-se que as Subunidades do COFA não têm o mesmo nível de descentralização entre elas e a Esquadra de Administração do COFA não realiza um controlo diário dos seus compromissos assumidos.

Os executantes das Subunidades não tem formação quer em SIG, quer em POCP, o que obriga ao recurso do *on job training*, havendo a salientar que existe uma elevada rotatividade dos executantes militares, o que dificulta a criação de automatismos nos processos financeiros, tendo impacto na produtividade e qualidade do serviço.

O AM1 e o AT1 têm uma dimensão orçamental idêntica à do CTA, contudo em termos financeiros esta Unidade é autónoma.

Nas Estações de Radar verifica-se uma grande agregação de funções (financeiras e logísticas) no mesmo executante, o que contraria as indicações da DGO<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Ver anexo N.

<sup>34</sup> Partidas a débito/crédito nas respectivas contas.

<sup>35</sup> Circular n.º 1225, Série A.



### 3. **Análise dos resultados**

Após a análise da AP que motivou a modernização financeira da FAP e da caracterização da área financeira das Subunidades do COFA, importa agora avaliar o contributo da centralização financeira dessas mesmas Subunidades no âmbito da modernização da AP.

#### a. **Modelo de análise**

Exposta a problemática, interessa responder á pergunta central que norteia esta pesquisa: **Em que medida a centralização financeira das Subunidades do COFA se enquadra na modernização da Administração Pública?**

Desta pergunta surgem algumas derivadas, que passo a expor:

- P1: Em que medida a adesão à RAFE e as resoluções Governamentais determinam uma centralização financeira das Subunidades do COFA?
- P2: A centralização financeira das Subunidades do COFA é um contributo positivo para a FAP?
- P3: Em que medida a implementação da contabilidade digráfica na FAP, implica que seja efectuado um controlo directo dos movimentos financeiros por especialistas?

Os requisitos para a materialização da modernização da AP passam pela obtenção de economias de gastos, ganhos de eficiência e eficácia. Assim, foi possível formular as seguintes hipóteses:

- H1: A centralização das tarefas financeiras das Subunidades do COFA enquadra-se na RAFE e nas resoluções governamentais;
- H2: A centralização financeira no COFA é viável para todas as suas Subunidades;
- H3: A implementação do sistema contabilístico digráfico na FAP exige um controlo directo de todas as fases do processamento contabilístico por especialistas.

Para realizar este trabalho de investigação, efectuaram-se questionários, entrevistas e consultou-se diversa legislação e literatura, de modo a validar as hipóteses formuladas.



Não foi possível quantificar os indicadores do modelo de análise<sup>36</sup>, em virtude do controlo da conta mensal efectuado pela DFFA ser em termos de Unidades e não de uma forma desagregada (Subunidades<sup>37</sup>) e pelo facto de não existirem dados do desempenho dos executantes e dos especialistas na FAP na área financeira. Assim, a validação das hipóteses será feita de uma forma qualitativa, recorrendo para tal às orientações políticas de modernização da AP e ao contributo do elevado *know-how* das pessoas entrevistadas sobre esta problemática.

## **b. Apresentação de resultados**

Para validar as hipóteses foram utilizados os indicadores de racionalidade, produtividade e qualidade, que operacionalizam os conceitos dos 3E's, e assim dar resposta á questão que norteia o presente estudo.

No que se refere à primeira hipótese, verificou-se o seguinte:

- O Regime de Tesouraria do Estado visa centralizar os fundos do Estado no Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (IGCP), de modo a obter maior 3E's das dotações públicas;
- A ferramenta informática SIG permitiu integrar a área financeira e a logística, pondo termo à necessidade de proximidade destas duas áreas, servindo assim de alavanca a uma centralização financeira;
- Os executantes do POCP precisam de ter mais formação em *in job* e *out job*, relativamente à contabilidade tradicional, impondo uma preocupação das chefias em gerir o pessoal da área financeira de uma forma 3E's;
- A Lei n.º4/2004, de 15 de Janeiro, enfatiza o princípio dos 3E's, ao promover a partilha de actividades comuns, isto é, os serviços devem focar-se no seu *core business*;
- A Resolução do Conselho de Ministros n.º124/2005, de 4 de Agosto, vem reforçar a necessidade de simplificar e racionalizar os serviços, de modo a obter economia de gastos e ganhos de eficiência;
- O programa do actual Governo também direcciona a sua política no sentido de evitar a duplicação de serviços que possam ser integrados, de forma a racionalizar os recursos materiais e humanos;

---

<sup>36</sup> Ver anexo O.

<sup>37</sup> Ver anexo R - entrevista Major Gaspar.



- 
- A RAFE promove os serviços partilhados, como por exemplo, a centralização da contabilidade nos serviços, de forma a simplificar, racionalizar e automatizar procedimentos, a fim de materializar os princípios dos 3E's;
  - Como exemplo de empresas que tiveram sucesso ao centralizar tarefas, temos a Mota-Engil, Grupo Portugal Telecom, Sonae Indústria, *National Heath Service*, *Her Majesty's Prison Service London England* e a *Dow Chemical Co*;
  - A materialização da RAFE nos serviços da Administração Central, no qual a FAP se insere, passa pela "(...) *centralização dos meios informáticos e das funções de contabilização*" (Ramos, 2003:75).

Um vez que a centralização das tarefas financeiras das Subunidades do COFA, se enquadram nas características da RAFE, ao permitir alavancar os indicadores de racionalidade, produtividade e qualidade, concluímos que a primeira hipótese foi comprovada.

Relativamente à segunda hipótese, constatou-se o seguinte:

- O Coronel João Mata refere que o AM1 face à sua dimensão actual poderia autonomizar-se administrativamente do COFA, o mesmo acontecendo com o AT1. A sua vasta experiência na área financeira, leva-o a concluir que as Estações de Radar deveriam ter um maior grau de centralização;
- O Tenente-Coronel Marques da Silva, actual Comandante do Grupo de Apoio do COFA, é da opinião que seria vantajosa uma descentralização financeira do AMI e AT1, porque lhes conferiam uma maior autonomia e libertaria o COFA de uma excessiva carga burocrática. No entanto, afirma que seria benéfica uma centralização para as Subunidades de pequena dimensão (Estações de Radar), porque os executantes têm menos rotinas, menos formação e não têm um apoio constante de especialistas na área financeira.
- O Tenente-Coronel Paulo Santareno refere que a questão centralização versus descentralização, não deve ser vista só em termos de prestação de contas, mas sim, ter em linha de conta a operacionalidade das Subunidades e a proximidade dos executantes. Como o AM1 e AT1 são



---

Subunidades com dimensão crítica de estruturas de Administração, Intendência e Abastecimento, não deve ser fragilizada a sua operacionalidade, devendo para tal, terem uma prestação de contas autónoma do COFA. Contudo, é da opinião que as Estações de Radar deveriam funcionar com menor autonomia e um maior controlo financeiro por parte dos especialistas do COFA, de modo a melhorar a qualidade na prestação de contas (Eficácia), obter ganhos de produtividade (Eficiência) e uma maior racionalização dos meios humanos e materiais (Economia);

- A Dra. Luísa Barata Subdirectora - Geral do Orçamento da DGO mencionou que a implementação da centralização financeira é benéfica, face à obtenção de economias de escala, especialização e optimização dos recursos humanos e materiais, mas desde que não ponha em causa a operacionalidade dos serviços.

Com base nos conhecimentos empíricos dos entrevistados, foi possível concluir que a centralização financeira das Estações de Radar permitiria uma maior racionalização dos meios humanos e materiais e uma redução dos custos, ao evitar-se a duplicação de tarefas (Economia). Permitiria um aumento de produtividade dos executantes (Eficiência), face a uma maior simplificação, automatização e normalização de processos, que se repercutiriam num aumento da rapidez no processo de contabilização. Uma centralização financeira do AM1 e AT1, permitiria cumprir com os princípios da economia e da eficiência, face a uma maior racionalização, simplificação e automatização de procedimentos administrativos, porém, o princípio da eficácia seria posto em causa em termos macros (Unidade, não em termos estritamente financeiros), face a uma maior dependência técnica e burocrática (menor autonomia), poderia fragilizar a operacionalidade destas duas Subunidades, tendo em conta a dimensão económica e a actividade destas duas estruturas. A colocação de um Oficial Subalterno ADMAER no AM1 e outro no AT1 conduziriam a um aumento da qualidade (Eficácia), face a uma maior monitorização e intervenção nos processos por parte dos especialistas, reflectindo-se numa redução dos erros financeiros. Face ao exposto, esta segunda hipótese é rejeitada, uma vez que não seria vantajosa uma centralização para as Subunidades do AM1 e AT1.



---

No que respeita à terceira hipótese, verificou-se o seguinte:

- O Major - General Moreira no seu livro mencionou que o intróito do SIG e POCP na FAP em 2006 exigiu um maior esforço aos executantes e especialistas, face ao aumento da complexidade dos domínios informáticos e contabilísticos;
- O Dr. António Azevedo, Presidente da CTOC, referiu na revista mensal dos TOC, que a crescente complexidade dos domínios contabilísticos, leva a que este assunto seja tratado por especialistas (Azevedo, 2001:18);
- Para o Coronel Cunha e Silva a contabilidade orçamental, patrimonial e analítica exige pessoal devidamente habilitado;
- O Coronel João Mata e o Tenente-Coronel Paulo Santareno têm a mesma opinião, em que o controlo directo deve ser efectuado por especialistas, face às exigências decorrentes da RAPE;
- O Tenente-Coronel Marques da Silva referiu que os executantes devem ser enquadrados por especialistas, tendo em conta as novas exigências decorrentes da contabilidade digráfica, isto é, deve haver um controlo permanente de todo o processo contabilístico;
- A Dra. Luísa Barata afirmou que a contabilidade deve ser feita por quem é especialista na área, devido ao rigor no cumprimento dos princípios e critérios contabilísticos. Salientou, também, que os executantes devem ter formação em contabilidade digráfica para efectuar registos em POCP, face à necessidade de efectuar as classificações orgânicas (identificar o órgão), funcionais (função da finalidade) e económicas (natureza da despesa/receita);
- De realçar que pode ser alargada a responsabilidade financeira aos especialistas, de acordo com Lei n.º98/97, de 26 de Agosto.

De acordo com a opinião dos entrevistados, justifica-se um controlo directo de especialistas sobre o processamento contabilístico das Subunidades do COFA, bem como, uma observância do cumprimento dos princípios dos 3E's e assim operacionalizar a racionalidade, produtividade e qualidade. Assim, face ao exposto, conclui-se que a terceira hipótese foi comprovada.

Assim, com a validação das hipóteses, foi possível responder às perguntas derivadas e, como tal, à pergunta principal.





## Conclusões

*“(...) pretende-se atingir um controlo, quer dos custos/despesas, quer do valor acrescentado das actividades/projectos/programas – orçamentais, ou seja, uma maior eficiência e economia na utilização dos recursos e uma acrescida eficácia no atingir dos objectivos para um dado nível de qualidade dos produtos produzidos.”*

Barbosa da Silva

Em jeito de conclusão poderá dizer-se que a Gestão Pública é uma “*arte*” dinâmica, que envolve recursos humanos e materiais, com o fim de atingir os objectivos de uma forma 3E’s (Silva,1994:13).

As grandes reformas financeiras, principalmente nesta última década, exigem um aumento do nível de desempenho das Subunidades do COFA.

Um dos grandes objectivos que norteiam a AP é otimizar os recursos materiais e humanos, que são cada vez mais escassos, isto é, obter economia de gastos, aumentar a produtividade e melhorar a qualidade, de acordo com os conceitos dos 3E’s.

Este trabalho de investigação centrou-se em responder a esta pergunta principal:

- **Em que medida a centralização financeira das Subunidades do COFA se enquadra na modernização da Administração Pública?**

Esta pergunta levantou outras, a que o presente estudo deu resposta:

- P1: Em que medida a adesão à RAFE e as resoluções Governamentais determinam uma centralização financeira das Subunidades do COFA?
- P2: A centralização financeira das Subunidades do COFA é um contributo positivo para a FAP?
- P3: Em que medida a implementação da contabilidade digráfica na FAP, implica que seja efectuado um controlo directo dos movimentos financeiros por especialistas?

No primeiro capítulo foi dada grande ênfase ao novo Regime de Administração Financeira do Estado, que substituiu os diplomas da contabilidade pública que vigoravam desde 1908. Este regime visa obter uma organização e uma gestão corrente dos serviços mais 3E’s.

Com a implementação da contabilidade de compromissos foi possível alterar o controlo da execução orçamental.



---

Com a RAFE foi possível exigir aos gestores públicos o controlo dos princípios dos 3E's, com a finalidade de diminuir as despesas públicas, ao reduzir os recursos humanos e materiais afectos ou consumidos a cada serviço e melhorar a sua qualidade.

O DL n.º232/97, de 3 de Setembro, operacionaliza a RAFE, ao permitir uma integração da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica. Em 2006 a FAP implementou o POCP com o suporte informático do SIG, proporcionando um controlo do princípio dos 3E's.

A Contabilidade Digráfica acarretou uma crescente complexidade dos domínios financeiros, exigindo uma maior formação dos executantes e um maior controlo dos especialistas.

Para além da conformidade legal e regularidade financeira, os gestores públicos passaram a ser responsabilizados pelos actos com implicação financeira, face aos indicadores de gestão (racionalidade, produtividade e qualidade).

As Resoluções Governamentais têm como objectivo agregar as funções comuns, a fim de otimizar os recursos existentes e a responsabilizar pelos resultados.

O Despacho n.º18 885/2002, de 26 de Agosto, determina a adesão à RAFE e a centralização da prestação de contas ao nível do responsável máximo (no caso da FAP o Chefe de Estado Maior da Força Aérea).

A RAFE conduziu a uma maior transparência da execução orçamental dos serviços, a maior facilidade em efectuar controlo financeiro interno e externo e a uma melhor tomada de decisão, face a um aumento da quantidade e qualidade de informação financeira.

Como exemplos de sucesso de empresas nacionais que implementaram os Serviços Partilhados, temos a Mota-Engil, Grupo Portugal Telecom e a Sonae Indústria, permitindo a obtenção de benefícios, como a harmonização de processos, aumento da produtividade e uma redução de custos.

No segundo capítulo, concluiu-se que o AM1 e o AT1 têm uma estrutura e dimensão financeira idênticas ao CTA, no entanto, verifica-se que estas duas Subunidades do COFA não são financeiramente autónomas deste.

Com base nos questionários<sup>38</sup> constatou-se que as Estações de Radar (ER1, ER2 e ER3) não têm especialistas a efectuar o controlo directo dos processos financeiros, os seus executantes não têm formação em POCP. Também se verificou uma grande centralização

---

<sup>38</sup> Ver anexo S.



de funções financeiras e logísticas nos executantes, devido à escassez de recursos humanos.

Nas Subunidades do COFA verifica-se o recurso exclusivo do *on job training*, face à inexistência de formação *out job* em POCP e em SIG dos executantes. Há, também, uma grande rotatividade dos executantes, devido às transferências dos militares de escalões mais baixos de unidades e à sua mudança de funções.

O DPS tem o todo o processo financeiro centralizado na Esquadra de Administração do COFA.

No terceiro capítulo, recuperou-se a pergunta Central e as suas derivadas, bem como, validaram-se as seguintes hipóteses, com base nos indicadores de racionalidade, produtividade e qualidade:

- H1: A centralização das tarefas financeiras das Subunidades do COFA enquadra-se na RAFE e nas resoluções governamentais;
- H2: A centralização financeira no COFA é viável para todas as suas Subunidades;
- H3: A implementação do sistema contabilístico digráfico na FAP exige um controlo directo de todas as fases do processamento contabilístico por especialistas.

Tendo como base o modelo de análise elaborado, foram testadas as três hipóteses:

- Com base nas políticas governamentais, constatou-se que a primeira hipótese foi comprovada, uma vez que a centralização financeira das Subunidades do COFA enquadra-se nos princípios dos 3E's enfatizados pela RAFE, com o objectivo de otimizar os recursos materiais e humanos;
- A segunda hipótese foi rejeitada, com base nos conhecimentos empíricos dos entrevistados, uma vez que a centralização financeira do AM1 e AT1, fragilizaria a sua operacionalidade, face à grandeza das suas estruturas e à sua dimensão financeira;
- A última hipótese foi comprovada, também com base na opinião dos entrevistados, uma vez que se constatou que deveria haver um controlo directo de todo o processo financeiro das Subunidades do COFA e permitir também uma monitorização dos princípios dos 3E's.



As grandes reformas nestas últimas duas décadas na Administração Financeira do Estado, de onde se destaca o POCP, a Unidade de Tesouraria e a Integração da Informação, conduziram a uma modernização da AP.

A actual conjuntura onde os serviços se inserem, colocou novas responsabilidades aos gestores públicos, a quem se impõe além do cumprimento da conformidade legal e regularidade financeira, os princípios dos 3E's.

Podemos concluir, que o contributo da centralização financeira das Subunidades do COFA, no âmbito da modernização da AP, de uma forma genérica, poderá sintetizar-se da seguinte forma:

- Prestação de trabalhos de qualidade;
- Concentração dos recursos humanos melhor habilitados nas actividades comuns;
- Uniformização e normalização de procedimentos;
- Eliminação de redundâncias;
- Libertação das Subunidades da realização de actividades que podem ser desenvolvidas por outras Unidades especializadas;
- Concentração das Subunidades nos objectivos fixados e na realização das suas actividades para melhor desempenho da sua missão;
- Redução da necessidade de recursos qualificados, pela sua centralização e optimização;
- Conservação de elevados níveis de qualidade;
- Poupanças na utilização dos recursos;
- Maiores ganhos em eficiência.

Na sequência dos resultados alcançados com este trabalho de investigação individual, efectuem-se as seguintes recomendações:

- a. Ao Comando Operacional da Força Aérea
  - (1) Que operacionalize os princípios dos 3E's, na alteração ao novo RFA 305-1B (1999);
- b. À Direcção de Finanças da Força Aérea
  - (2) Que centralize as tarefas financeiras das Estações de Radar (ER1, ER2 e ER3), a fim de otimizar os recursos materiais e humanos, aumentar a produtividade dos executantes e melhorar a qualidade do processamento contabilístico;



- 
- (3) Que autonomize o AM1 e o AT1 em termos de processamento financeiro,<sup>39</sup> com o intuito de alavancar a sua operacionalidade;
  - (4) Que estabeleça um *Workflow* de modo a não haver atrasos nos cabimentos e compromissos das Estações de Radar;
  - (5) Que solicite às empresas que prestam serviços comuns, o processamento de uma só factura mensal, com o respectivo detalhe por Subunidade, evitando assim, a duplicação de lançamentos contabilísticos;
  - (6) Que conceda um Fundo de Maneio às Subunidades para a aquisição de bens e serviços que exijam pagamento a pronto e com urgência;
- c. À Direcção de Pessoal
- (7) Que coloque um especialista no AM1 e outro no AT1, visando o controlo de todo o processo financeiro, dar formação *in job* e garantir os cumprimentos dos requisitos dos 3E's;
  - (8) Que estabeleça normas para os executantes financeiros, de modo a evitar a transferência destes para outras áreas, com a finalidade de obter mais 3E's;
- d. À Direcção de Instrução
- (9) Que fomente, a formação *out job* aos executantes, promovendo *workshops* sobre a temática de contabilidade digráfica e possibilitando a frequência de cursos de especialização em contabilidade digráfica aos especialistas.

Uma vez implementadas, estas propostas permitirão optimizar os recursos humanos e materiais, ao serem utilizados de uma forma económica, eficiente e eficaz

*“Numa era em que os recursos escassos devem ser, cada vez mais, rendibilizados, o aumento da produtividade entendido no sentido amplo (economia, eficiência e eficácia) torna-se o objectivo central e fundamental da gestão pública.”*

Barbosa da Silva

---

<sup>39</sup> Ver anexo P.



## **Bibliografia**

### **Monografias**

FIGUEIREDO, Pedro Emanuel da Silva (2007). *História da Contabilidade Pública*.

Mirandela, Maio de 2007.

RAMOS, Eunice (2003). *Reforma da Administração Financeira do Estado*. Lisboa, 2003.

### **Livros**

MOREIRA, António Antunes (2007). *50 Anos de Administração Aeronáutica, Força Aérea Portuguesa*. Lisboa, pp. 220-245.

PETERS, Tom (1994). *Tempos Loucos Pedem Organizações Loucas*. 3ªEd. Venda Nova: Bertrand Editora.

QUIVY, Raymond e Campenhoudt, Luc Van (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 4ª Ed., Lisboa: Gradiva.

SILVA, António Manuel Barbosa da (1994). *Management Público*. Lisboa: Editora Rei dos Livros.

TAVARES, Luís Valadares, MATEUS, Abel, CABRAL, Francisco Sarsfield (2003). *Reformar Portugal: 17 estratégias de mudança*. 4ª Ed. Lisboa: Oficina do Livro.

TOFFLER, Alvin (1984). *A Terceira Vaga*. Lisboa: Livros do Brasil.

### **Revistas**

AZEVEDO, A. Domingues (2001). *Pela Obrigatoriedade dos TOC na Administração Pública*. Revista n.º 14 da Câmara dos Técnicos Oficiais Contas, Maio, pp. 18-19.

### **Trabalhos de investigação**

Matos, José Manuel Simões (2007). “*A Auditoria Financeira no âmbito do SIG*”, IESM.

Arede, Pedro Gustavo Baptista da Rocha (2007). “*Modernização da Administração Pública: o contributo da centralização do processamento de vencimentos do MDN*”, IESM.

Nunes, Jorge Ferreira (2008). “*Planeamento de Serviços de Saúde – A Reorganização do Internamento dos Hospitais Militares*”, IESM.

### **Legislação**

Circular n.º 1225, Série A, 04 Março de 1994, da Direcção-Geral do Orçamento, *Novo Regime da Administração financeira do Estado*.



---

Circular n.º 22, 21 Outubro de 2008, da Direcção Finanças da Força Aérea, *Prestação de Contas Mensal e Trimestral*.

Decreto n.º 15 465, de 14 Maio de 1928 - *Contabilidade Pública*.

Decreto-Lei n.º 25 299, de 6 Maio de 1935 - *Contabilidade Pública*.

Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho - *Estabelece o Regime de Administração Financeira do Estado*.

Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 Setembro - *Aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública*.

Decreto-Lei n.º 191/99 de 5 de Junho - *Aprova o Regime de Tesouraria do Estado*.

Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro - *Classificação Económica das Receitas e Despesas Públicas*.

Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março - *Execução Orçamental para 2008*.

Despacho n.º 18885/2002, de 26 de Agosto, do Ministro de Estado e da Defesa Nacional - *Define Orientações para Implementação do Sistema Integrado de Gestão*.

Instrução n.º 1/2004, de 22 de Janeiro, do Tribunal de Contas - *Organização, documentação e apresentação das contas pelas entidades abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade Pública e planos sectoriais*.

Lei n.º 18 381, de 24 de Maio de 1930 - *Contabilidade Pública*.

Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro - *Bases da Contabilidade Pública*.

Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro - *Estabelece uma nova Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado*.

Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto - *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas*.

Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto - *Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas*.

Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto - *Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado*.

Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro - *Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da Administração Directa do Estado*.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 2 de Junho. *Diário da República n.º 124, I Série-B, p 4053-4054*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 8 de Julho. *Diário da República n.º 149, I Série-B, p 4502-4504*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2008, 28 Fevereiro. *Diário da República n.º 42, I Série-B, p 1328-1330*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.



---

## Internet

CAIADO, António C. Pires (2001). *A Contabilidade Pública* [em linha]. Disponível na Internet em : <[http://www.ctoc.pt/downloads/files/formacao/1172489089\\_ctoc-presentacao-contabilidadepublica.pdf](http://www.ctoc.pt/downloads/files/formacao/1172489089_ctoc-presentacao-contabilidadepublica.pdf)>.

NOGUEIRA, Sónia (2003). *Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector da Educação* [em linha]. Disponível na Internet em : <<http://www.prof2000.pt/users/seraphim/acetatos3.ppt>>.

BARATA, Luísa (2004). *A nova Fase da AP* [em linha]. Disponível na Internet em : <[http://www.inst-informatica.pt/v20/12\\_ersi/sessoes\\_abertas/sa\\_POCP2.pdf](http://www.inst-informatica.pt/v20/12_ersi/sessoes_abertas/sa_POCP2.pdf)>.

PROGRAMA DO XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL (2005-2009). [em linha]. Disponível na Internet em : <[http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos\\_Constitucionais/GC17/Documentos/Doc\\_Programa\\_Governo\\_17.htm](http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC17/Documentos/Doc_Programa_Governo_17.htm)>.

## Entrevistas

Coronel/ADMAER/ Cunha e Silva – Subdirector da DFFA.

Coronel /ADMAER/ João Mata - Coordenador da Área Financeira do SIG.

Tenente - Coronel/ADMAER/Marques Silva – Comandante do Grupo de Apoio do COFA.

Tenente - Coronel/ADMAER/Paulo Santareno – Chefe da 1ª Repartição do SAF e Consultor da Área Financeira do SIG.

Major/ADMAER/David Gaspar – Chefe da 2ª Repartição da DFFA.

Tenente/ADMAER/ Helga Novais – Chefe Contabilidade e orçamento da Esquadra de Administração e Intendência do COFA.

Dra. Mª Luisa Barata - Subdirectora-Geral do Orçamento (DGO).

## Questionários

Tenente – Coronel/ NAV/Cristóvão Mendes – Comandante do AM1

Tenente - Coronel/ PA/Fernando Rijo – Comandante do AT1.

Capitão/ENGEL/Luís Telha – Comandante do ER1.

Capitão/ TMMA/Luís Rei – Comandante do ER2.

Capitão/ENGEL/Bertolino Ferreira – Comandante do ER3 (Até 17OUT08).





---

## **Anexo A – Corpo de Conceitos<sup>40</sup>**

**Cabimento** - cativar dotação, visando a realização de despesa.

**Centralização financeira** - agregação da contabilidade orçamental (Módulo SIG - EAPS), patrimonial (Módulo SIG - FI) e analítica (Módulo SIG - CO) das Subunidades do COFA na Esquadra de Administração deste. Com este modelo pretende-se que as Subunidades efectuem todo o processo logístico<sup>41</sup> (Requisição de Compra, Pedido Compra, Recepção da Factura), mas não o financeiro (cabimentar, efectuar compromissos, liquidar e pagar).

**Compromisso** - assumir perante terceiros a responsabilidade de realizar despesa.

**Conformidade legal** - previa existência de Lei que autorize a despesas.

**Conta** - os factos patrimoniais são atestados em unidades de valor.

**Contabilidade analítica** - visa analisar os custos e os proveitos, tendo por objectivo o controlo da gestão e o apoio à decisão.<sup>42</sup>

**Contabilidade de Caixa** – o registo das receitas e das despesas, só é efectuada quando há pagamentos ou recebimentos.

**Contabilidade de Compromissos** – registar as obrigações assumidas.

**Contabilidade Orçamental** - registar todos os movimentos relativos à execução orçamental, até ao momento em que são criados débitos e créditos de terceiros<sup>43</sup>.

**Contabilidade Patrimonial** - registar e controlar os factos patrimoniais.<sup>44</sup>

**Core business** - actividade principal

**Controlo directo** - consiste no controlo por oficiais de Administração Aeronáutica (especialistas), no local de trabalho, dos lançamentos efectuados em contabilidade por executantes.

**Digrafia ou de partidas dobradas** - cada débito numa conta produz o crédito noutra ou noutras e vice-versa<sup>45</sup>.

**Especialistas** - pessoal com formação superior em contabilidade digráfica (ADMAER);

**Executantes** - pessoal que executa tarefas mais simples na área financeira (exemplo – cabimentos, compromissos e lançamento de facturas);

---

<sup>40</sup> A descrição dos conceitos foi elaborada com base na legislação citada anteriormente.

<sup>41</sup> Ver anexo P e Q.

<sup>42</sup> Ver anexo E.

<sup>43</sup> Idem.

<sup>44</sup> Idem.

<sup>45</sup> Ver anexo D.



**Fundo de Maneio** - considera-se uma pequena quantia monetária para efectuar pagamentos de baixo montante, urgentes e inadiáveis cuja movimentação é da exclusiva competência do responsável para o efeito.

**Gerência** - período (ano económico) sobre o qual o titular de funções de chefia exerce as suas competências de gestão.

**In job** - no interior do local de trabalho.

**Know-how** – domínio sobre algo.

**Modernização da Administração Pública** - um processo reformador feito de passos positivos, para que a AP seja mais 3E's.

**Out job** - exterior ao local de trabalho.

**On job training** - sobreposição de serviço de modo a transmitir os conhecimentos necessários para executar determinada tarefa.

**Operacionalidade** - cumprimento da actividade principal sem limitações técnicas e burocráticas.

**POCP** - enquadra-se na RAFE e integra a contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, constituindo assim um instrumento basilar de apoio aos gestores da AP.

**Prestação de Contas** - obrigação legal de apresentar documentos financeiros das operações realizadas.

**Regularidade financeira** - inscrição orçamental, correspondente ao cabimento e a adequada classificação da despesa.

**Serviços** - serviços que pertencem à Administração Central (ver anexo B)

**Serviços partilhados** - centralização de funções homogéneas, de modo a evitar a duplicação de serviços que desempenham as mesmas tarefas.

**SIG** - um sistema informático integrado de gestão que engloba a área financeira, logística e de pessoal (futuro), sob uma plataforma informática comum, que produz informação fiável para os diversos níveis. (ver anexo S)

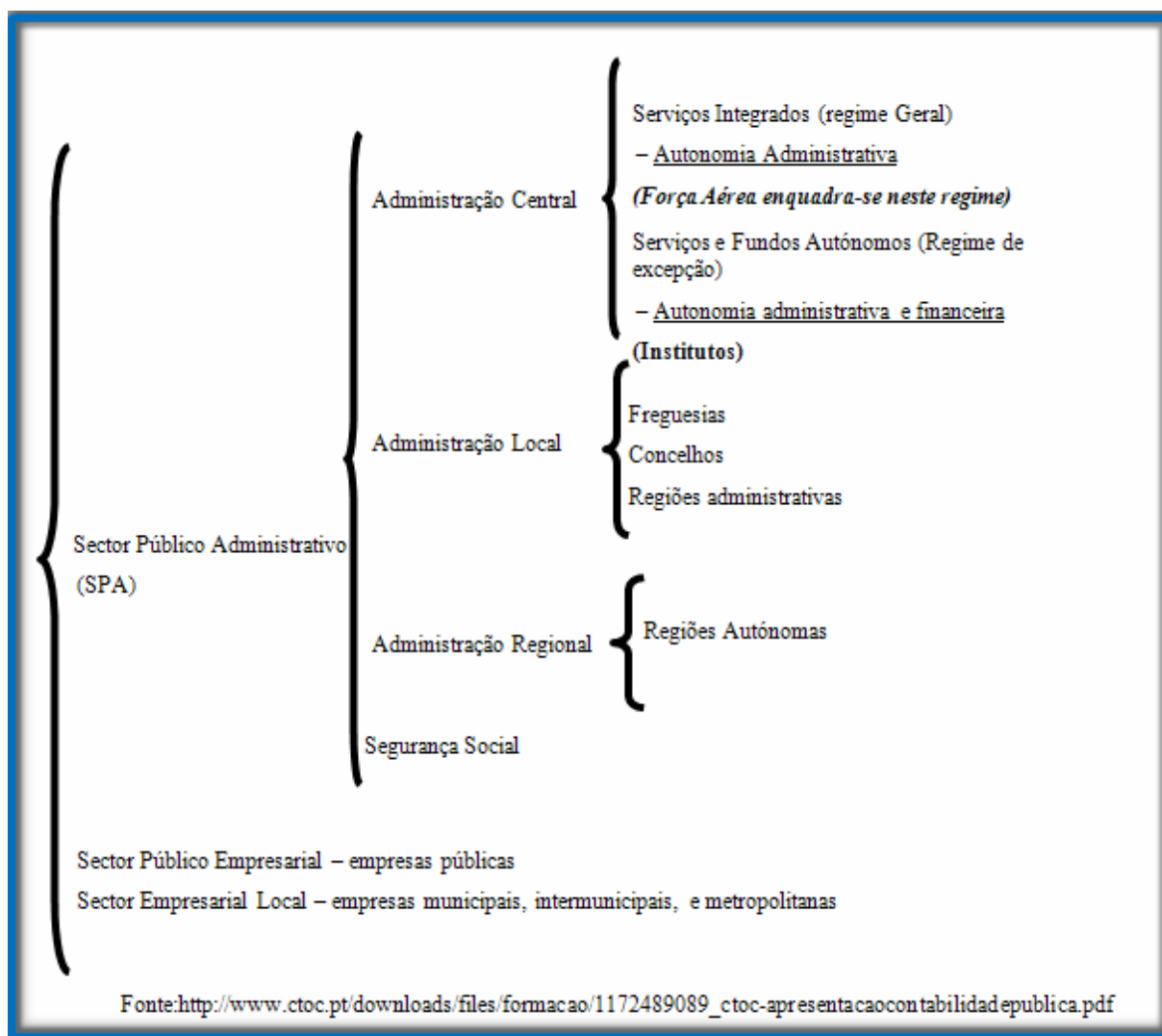
**Unigrafia ou de partidas simples** - o registo numa conta não tem interligação com inscrições feitas noutras contas. (ver anexo C)

**User friendly** - software de fácil utilização.

**Workflow** - é uma solução que permite sistematizar de forma consistente os processos ou fluxos de trabalho.

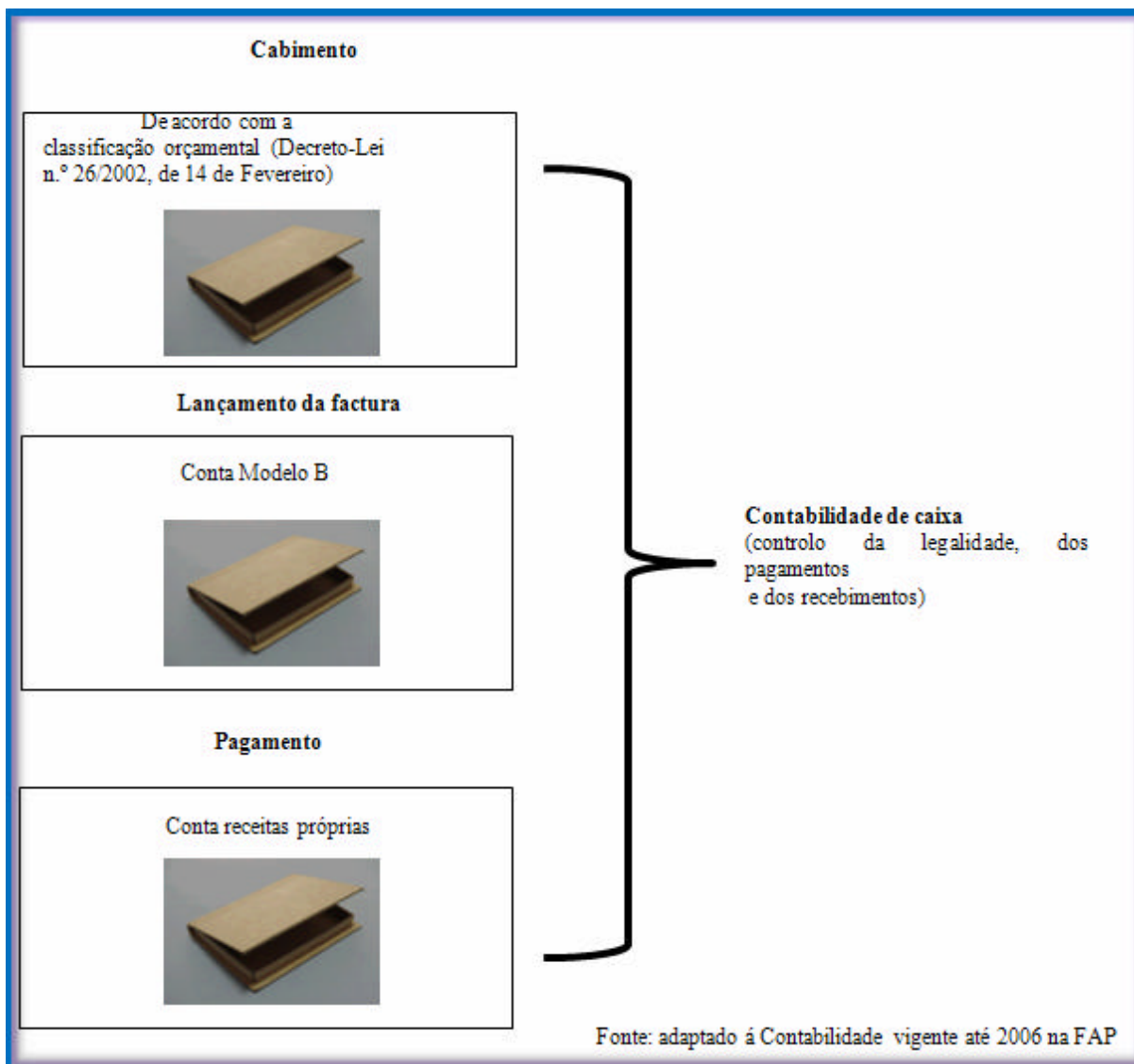


## Anexo B – O Sector Público em Portugal



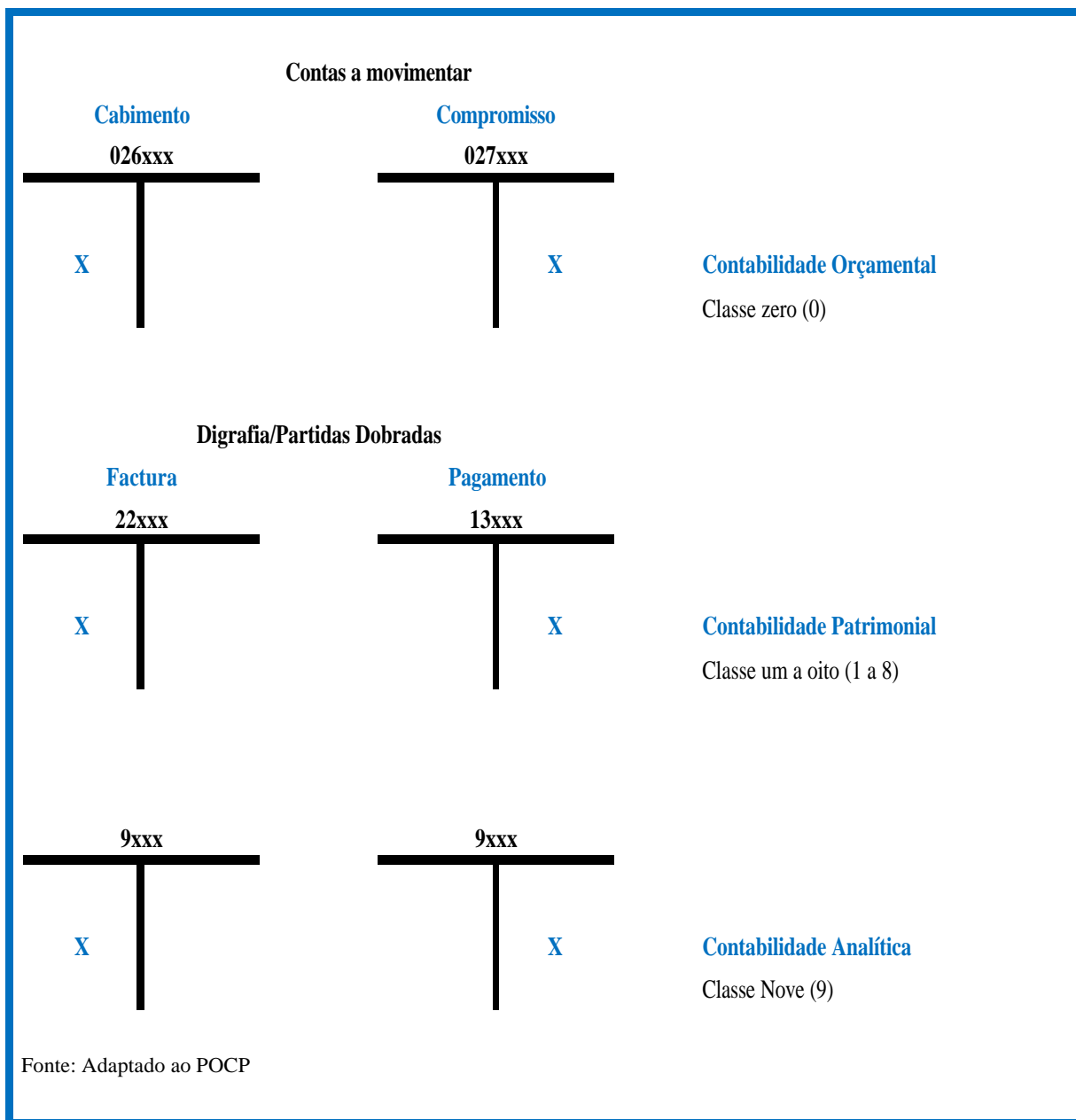


## Anexo C – Contabilidade Unigráfica





## Anexo D – Digrafia



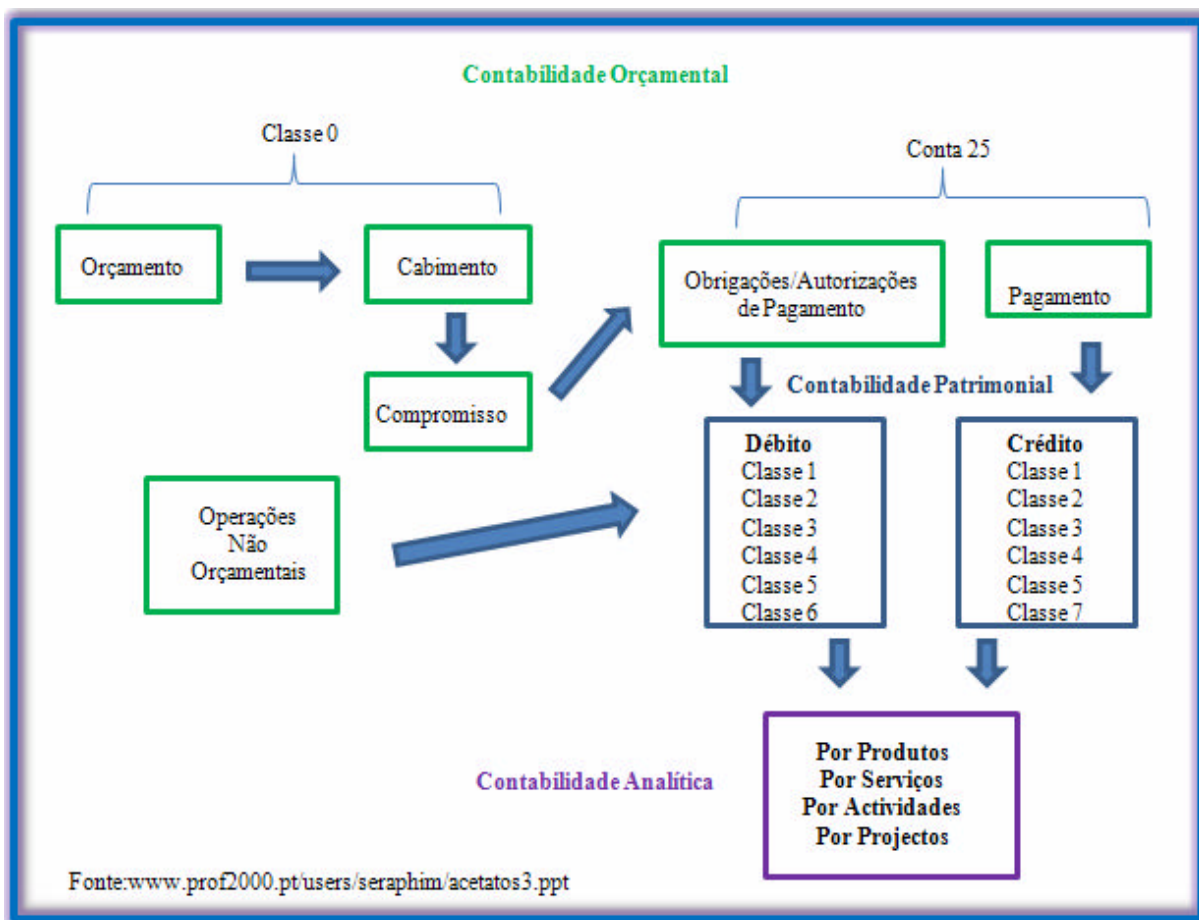


## Anexo E – Integração da Contabilidade

Contabilidade Orçamental	Contabilidade Patrimonial	Contabilidade Analítica	
<ul style="list-style-type: none"><li>•Controlo orçamental</li><li>•Classificação económica das despesas e receitas</li><li>•Classificação funcional das despesas (classificação orgânica opcional)</li><li>•Demonstrações orçamentais</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>•Valor actual dos imobilizados</li><li>•Resultado económico</li><li>•Valor das dívidas</li><li>•Valor das existências</li><li>•Custos e proveitos por natureza (DR)</li><li>•Balanço(s)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>•Custos (proveitos e resultados são opcionais) por funções, actividades, serviços, produtos, departamentos...</li></ul>	Resultados
Classes 0 e Conta 25- Devedores e Credores pela Execução do Orçamento	Classes 1 a 8	Classe 9	contas
Digrafia	Digrafia	Digrafia	Método
Fonte: <a href="http://www.ctoc.pt/downloads/files/formacao/1172489089_ctoc-apresentacaocontabilidadepublica.pdf">http://www.ctoc.pt/downloads/files/formacao/1172489089_ctoc-apresentacaocontabilidadepublica.pdf</a>			



## Anexo F – POCP





---

## Anexo G – Plano de Contas

Classe 0	Contas de Controlo Orçamental e de Ordem
Classe 1	Disponibilidades
Classe 2	Terceiros
Classe 3	Existências
Classe 4	Imobilizado
Classe 5	Fundo Patrimonial
Classe 6	Custos e Perdas
Classe 7	Proveitos e Ganhos
Classe 8	Resultados
Classe 9	Contabilidade Analítica (Opcional)
Fonte: POCP	





---

## **Anexo H – Características da RAFE**

### **Uniformização dos critérios de contabilização**

Foi criado o POCP de modo a integrar a contabilidade orçamental, patrimonial e analítica. “ *O POCP é um dos grandes desafios que se coloca à administração financeira, facilidade adicional que irá trazer de consolidação da informação e criação de um verdadeiro balanço de Estado*” (Tavares, 1998:6).

### **Gestão orçamental descentralizada**

Cabe aos serviços com autonomia administrativa, e com autonomia administrativa e financeira da Administração Central efectuarem a gestão orçamental, sendo da responsabilidade dos dirigentes a execução orçamental.”*O gestor público deixou de ser um mero garante da regularidade processual para passar a ser o responsável pela execução dos objectivos do serviço com um máximo de economia, eficiência e eficácia*” (Tavares, 1998:7).

### **Centralização da informação**

Interligação entre os sistemas centrais da DGO e da DGTF. “*O nível central é constituído pelos sistemas da DGO e da DGT que tratam a informação proveniente dos serviços que agregam com vista à realização do Orçamento do Estado e da Conta Geral do estado. Pela primeira vez foi possível a integração destes sistemas e a sua ligação, coordenada, com os serviços*” (Tavares, 1998:9).

### **Unidade de tesouraria**

Com o Decreto-Lei n.º191/99, de 5 de Junho (Revisão do Regime de Tesouraria do Estado), pretende-se otimizar a gestão global dos fundos públicos, ao desburocratizar, simplificar e uniformizar os procedimentos de cobrança.

Passam a estar todas as contas dos serviços a residir no IGCP e este organismo ter funções do Banco do Estado. Ao concentrar no Tesouro os recursos financeiros, não deixa de se garantir que os Serviços a partir das suas aplicações informáticas efectuem os seus movimentos de saída de fundos, desde que haja fundos disponíveis.”*A concentração dos fundos públicos do Estado garante uma maior capacidade de gestão por parte do Tesouro, garantindo a redução dos custos financeiros resultantes da saída antecipada de fundos e a*



---

*sua dispersão por contas dos diversos serviços abertas em bancos comerciais” (Tavares, 1998:13).*

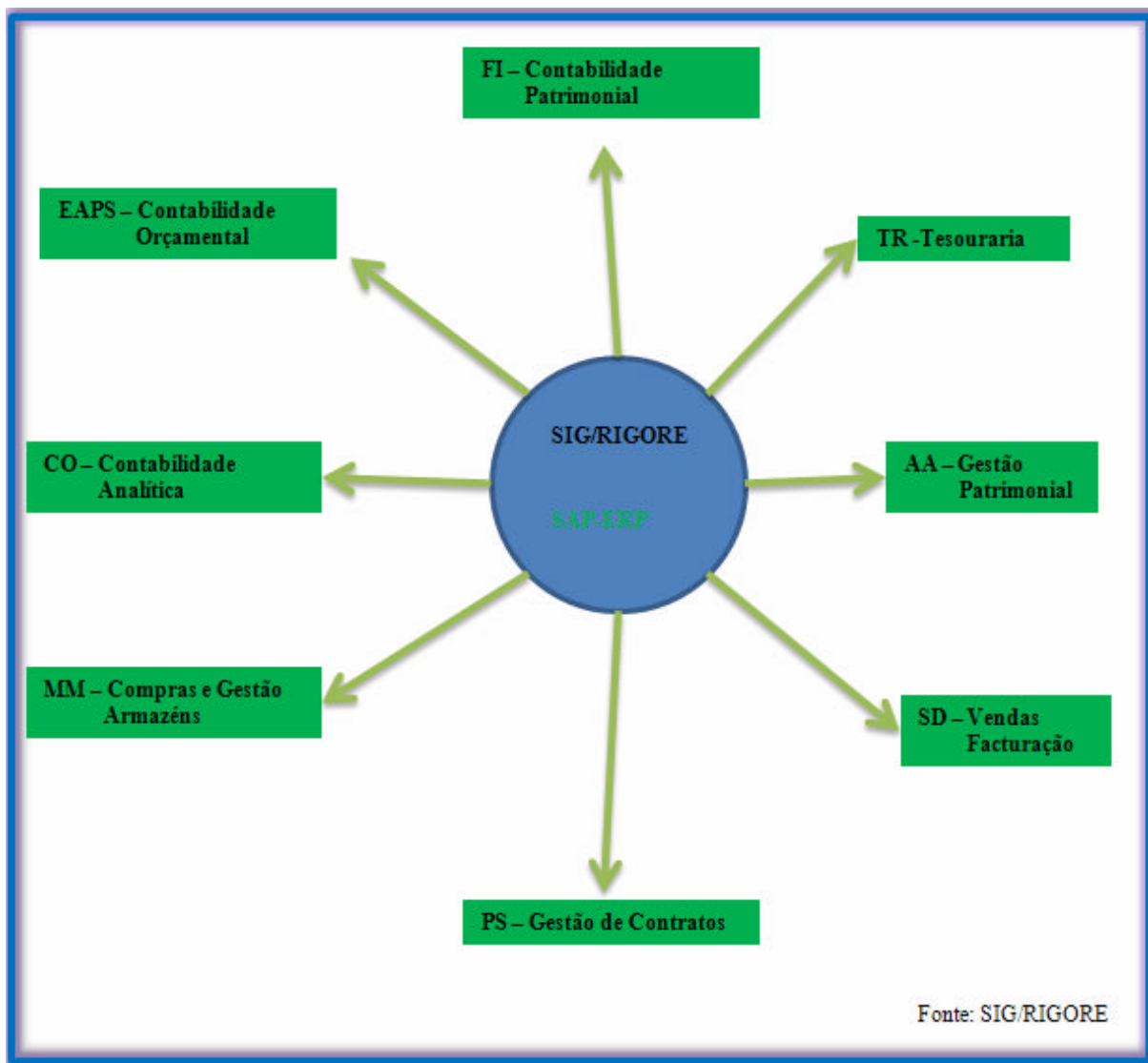
Com a previsão para 2009 da unidade de tesouraria, as tesourarias das Esquadras de Administração deixarão de movimentar grandes quantias de dinheiro e ficarão apenas com o controlo físico dos Fundos de Maneio e das ordens de pagamentos, que de acordo com o Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, no seu artigo 15.º, refere o seguinte: *“Os fundos de maneio a que se refere o artigo 32.º do Decreto-Lei n.º155/92, de 28 de Julho, podem ser constituídos por um valor a definir pelos órgãos dirigentes dos serviços e organismos, até ao limite máximo de um duodécimo da dotação do respectivo orçamento”*.

### **Informatização de todas as etapas**

Para haver a integração de informação entre DGO, DGTF, Organismos Processadores de Despesa e Organismos Administradores de Receita, foi importante o desenvolvimento de algumas aplicações informáticas, SIC, Sistema de Gestão de Recursos Humanos e Sistema de Gestão das Receitas, e em desenvolvimento o RIGORE, de modo a partilhar informação.



## Anexo I – Abrangência Funcional





## Anexo J – Exemplos de Serviços Partilhados

### **Grupo Portugal Telecom**

*Tempo: Mais de 5 anos de implementação*

*Poupança acumulada: 20% custos*

*Domínios: Recursos financeiros, recursos humanos, compras e logística, gestão de instalações*

### **Sonae Indústria**

*Tempo: Mais de 5 anos de implementação*

*Poupança acumulada: 39% custos*

*Domínios: Recursos financeiros*

### **MESP (Mota-Engil Serviços Partilhados Administrativos e de Gestão, S.A.)**

*Tempo: Mais de 5 anos de implementação*

*Poupança acumulada: 27% custos em 2 anos; Cerca de 5 Milhões de euros em 5 anos*

*Domínios: Recursos financeiros, recursos humanos, fiscalidade, controlo de Gestão*

### **National Health Service (NHS Shared Business Services) – Serviço Nacional de Saúde Inglês**

*Início em Abril/2006*

*Cerca de 500 pessoas no CSP*

*Área contabilística e financeira de 75% dos organismos públicos de saúde ingleses*

*Estima poupar 400 milhões de euros em 10 anos*

*Outros serviços serão integrados no futuro*

### **Her Majesty's Prison Service London England**

*Responsável pela guarda de 77.000 reclusos em 128 prisões em Inglaterra e no País de Gales*

*CSP com 500 pessoas*

*Poupança de 30 milhões de euros por ano*

### **Dow Chemical Co Empresa multinacional de ciência e tecnologia, na área dos químicos e plásticos**

*Substituiu 400 serviços financeiros em todo o mundo (175 países) por 4 centros*

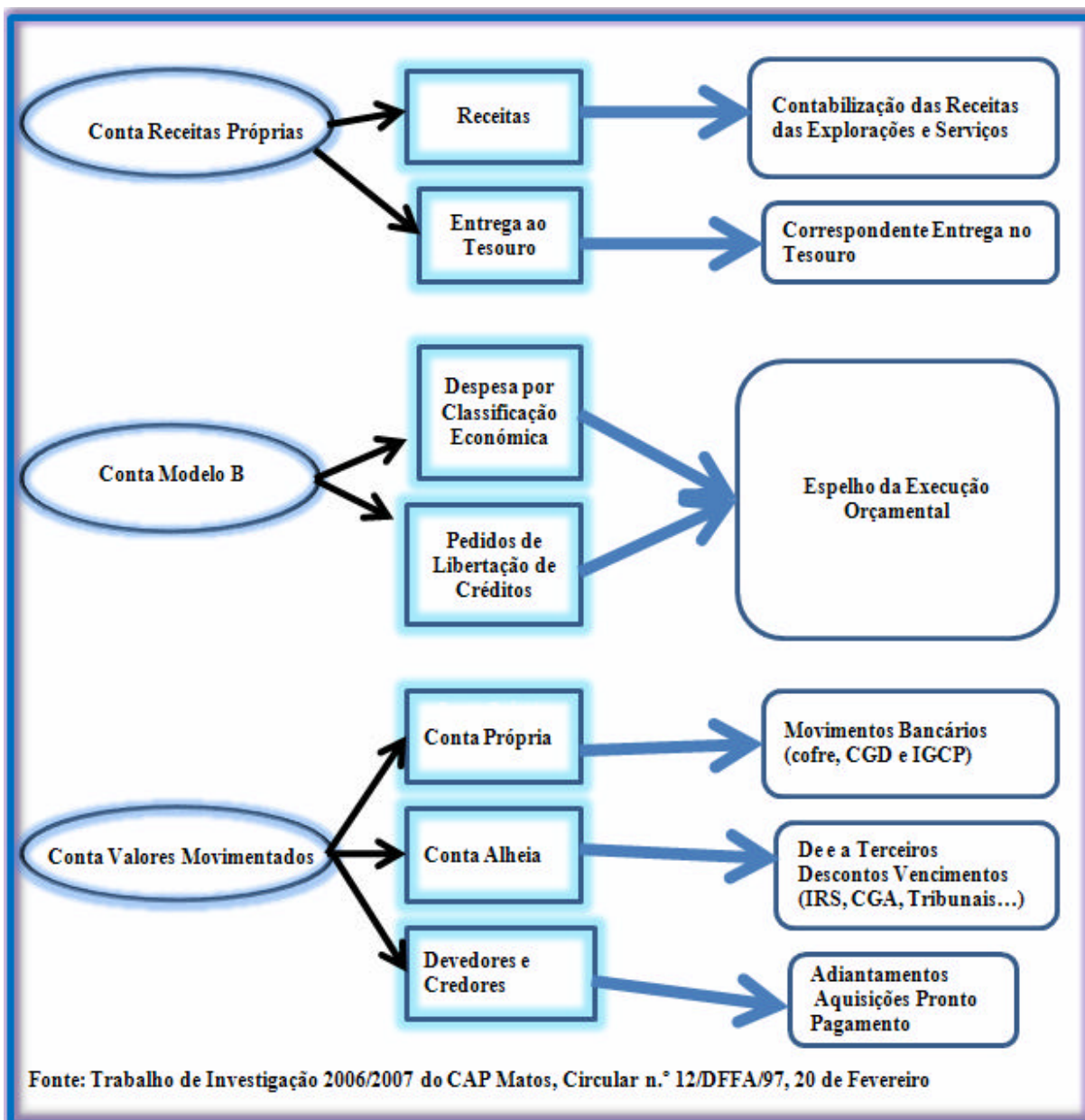
*Eliminou 70% de postos de trabalho*

*Reduziu 50% nos custos com pessoal*

Fonte: [http://www.ctoc.pt/downloads/files/formacao/1172489089\\_ctoc-apresentacaocontabilidadepublica.pdf](http://www.ctoc.pt/downloads/files/formacao/1172489089_ctoc-apresentacaocontabilidadepublica.pdf)

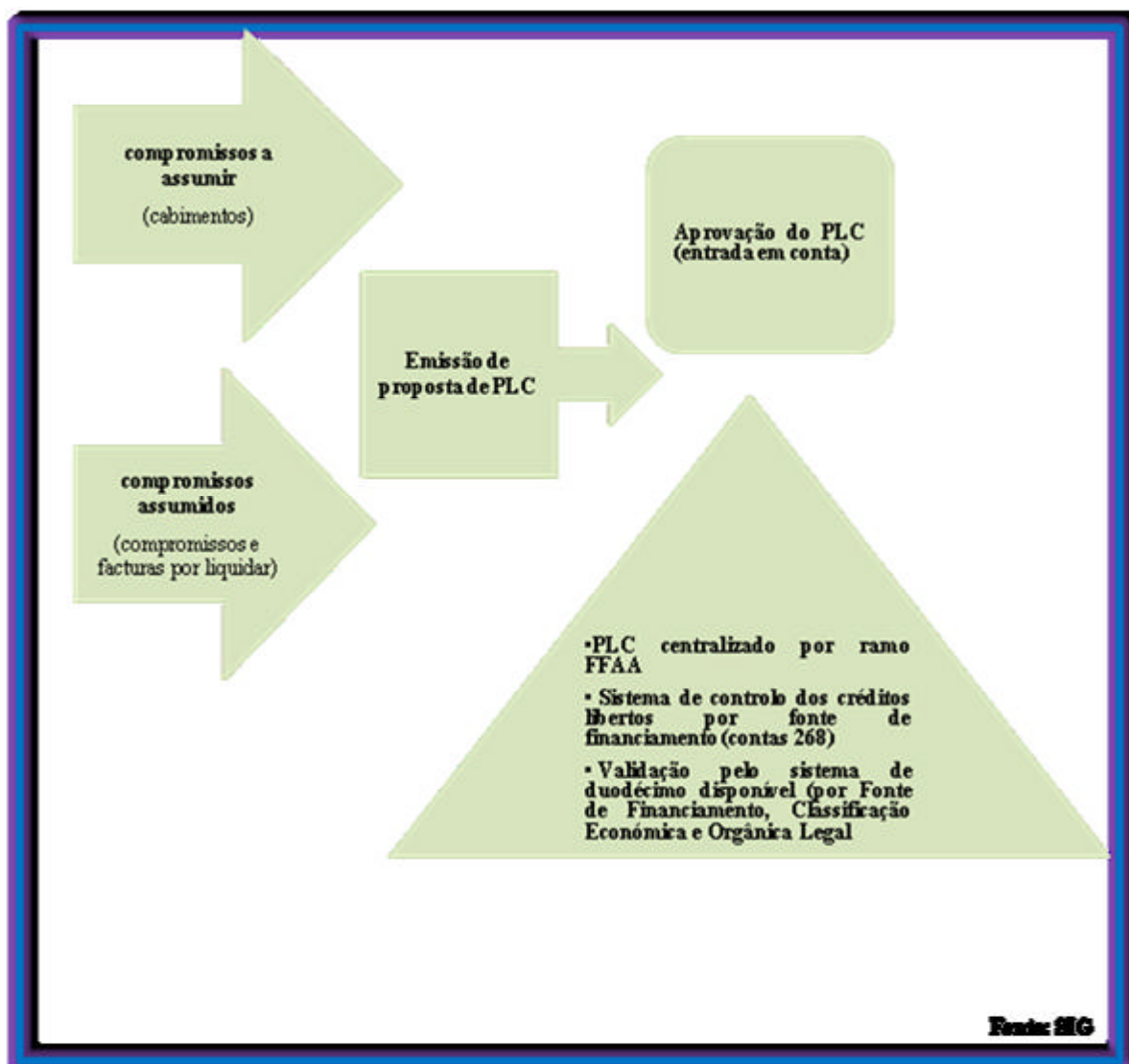


## Anexo K – Antes do POCP



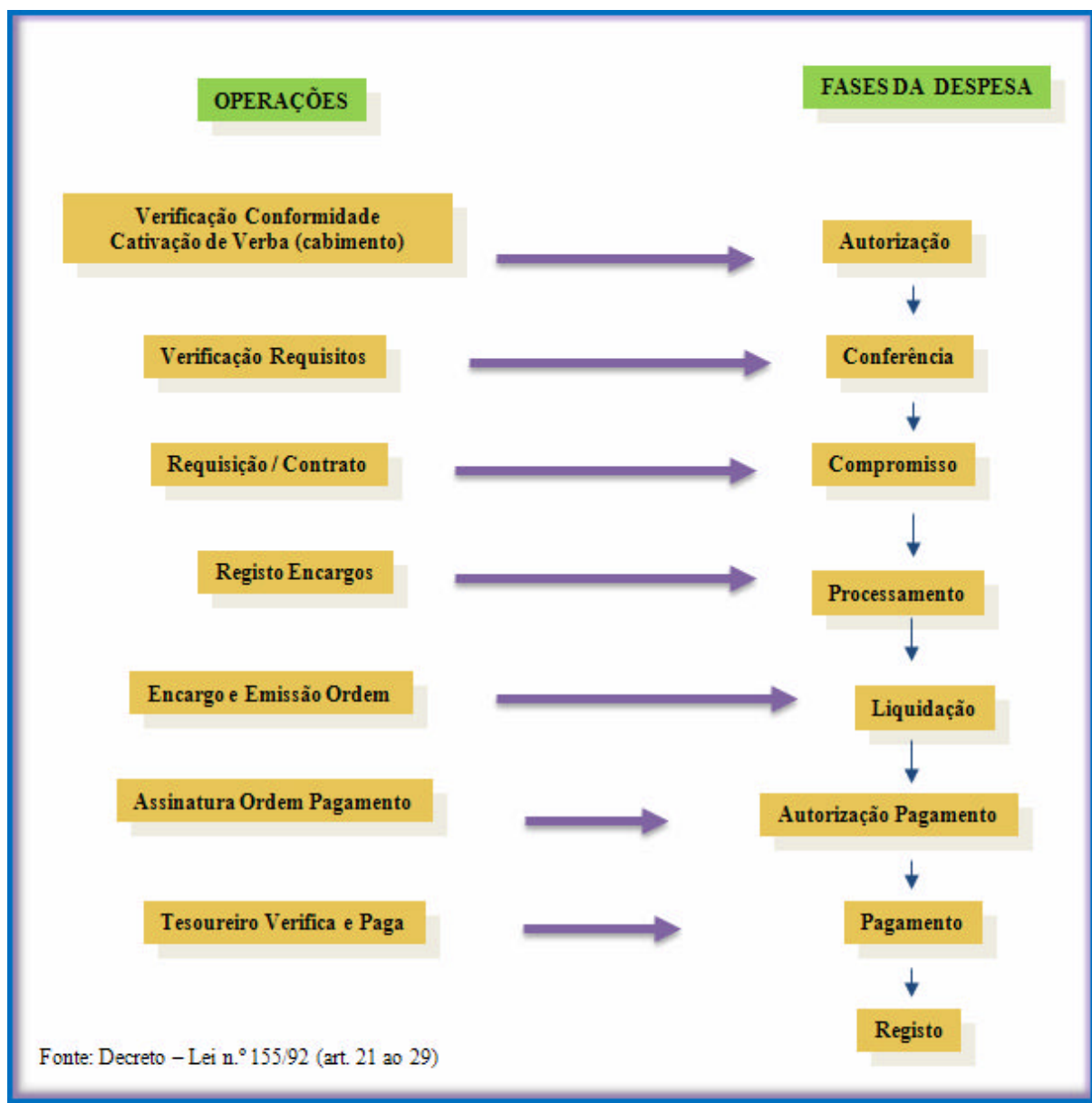


## Anexo L – PLC (Saque de Fundos)





## Anexo M – Fases das Despesas





## Anexo N – Comparativo de Orçamentos das Subunidades do COFA

CENTRO	FINANCEIRO			
ANO		2006	2007	2008
5003.01	COFA OE/ORCTS	1.728.504,00 €	1.936.247,00 €	1.805.236,00 €
5003.02	COFA - OE	199.824,00 €	135.876,00 €	146.405,00 €
	<b>COFA</b>	<b>1.928.328,00 €</b>	<b>2.072.123,00 €</b>	<b>1.951.641,00 €</b>
5003.03	AM1 OE NATO	413.000,00 €	378.920,00 €	412.267,00 €
5003.10	AM1 OE/ ORCTS	397.823,00 €	367.501,00 €	380.369,00 €
	<b>AM1</b>	<b>810.823,00 €</b>	<b>746.421,00 €</b>	<b>792.636,00 €</b>
5003.04	<b>AT1</b> OE/ ORCTS	<b>469.492,00 €</b>	<b>447.970,00 €</b>	<b>466.646,00 €</b>
5003.08	PS-INFRAS OE	250.692,00 €	252.389,00 €	250.102,00 €
5003.09	PS - AERÓDROMO			
5003.06	ER2 OE/ ORCTS	415.350,00 €	409.353,00 €	368.114,00 €
5003.05	ER1 OE/ ORCTS	380.350,00 €	365.584,00 €	433.784,00 €
5003.07	ER3 OE/ ORCTS	338.200,00 €	312.022,00 €	341.970,00 €
	<b>CTA</b>	<b>1.050.334,00€</b>	<b>1.025.253,00€</b>	<b>1.022.733,00 €</b>





## Anexo O - Modelo de Análise

Conceito	Dimensão	Indicadores	Repercussões
Eficácia	Desempenho	Qualidade	+/- Erros nas contas/ normalização de processos
Eficiência	Desempenho	Produtividade	+/- Problemas solucionados / rapidez no processamento
Economia	Desempenho	Racionalidade	+/- Recursos humanos/ custos
Variáveis (sem)	QUALITATIVA		
Métodos de Observação	Legislação, Entrevistas (empírico)		

### Conceitos

ECONOMIA	EFICIÊNCIA	EFICÁCIA
Ênfase nos MEIOS/CUSTOS	Ênfase nos MEIOS	Ênfase nos RESULTADOS
RACIONALIZAR RECURSOS	Resolver PROBLEMAS	Atingir OBJECTIVOS
Menos recursos por serviço produzido	Mais serviço com os mesmos recursos	Atingir resultados

Como indicadores de desempenho para verificar a economia, eficiência e eficácia, temos:

- Indicadores de qualidade (**eficácia**);

Número de erros contabilísticos	X 100
Total de lançamentos contabilísticos	

Número de lançamentos contabilísticos	X 100
Recursos humanos especialistas	

- Indicadores de produtividade (**eficiência**);

Número de problemas solucionados	X 100
Total de problemas verificados	

Número de lançamentos contabilísticos	X 100
Hora	

Dar o mesmo nível de importância aos indicadores de eficiência e eficácia, de modo a que ao melhorar um deles o outro tenha também um impacto positivo, isto é devemos dar ênfase aos meios e aos resultados.

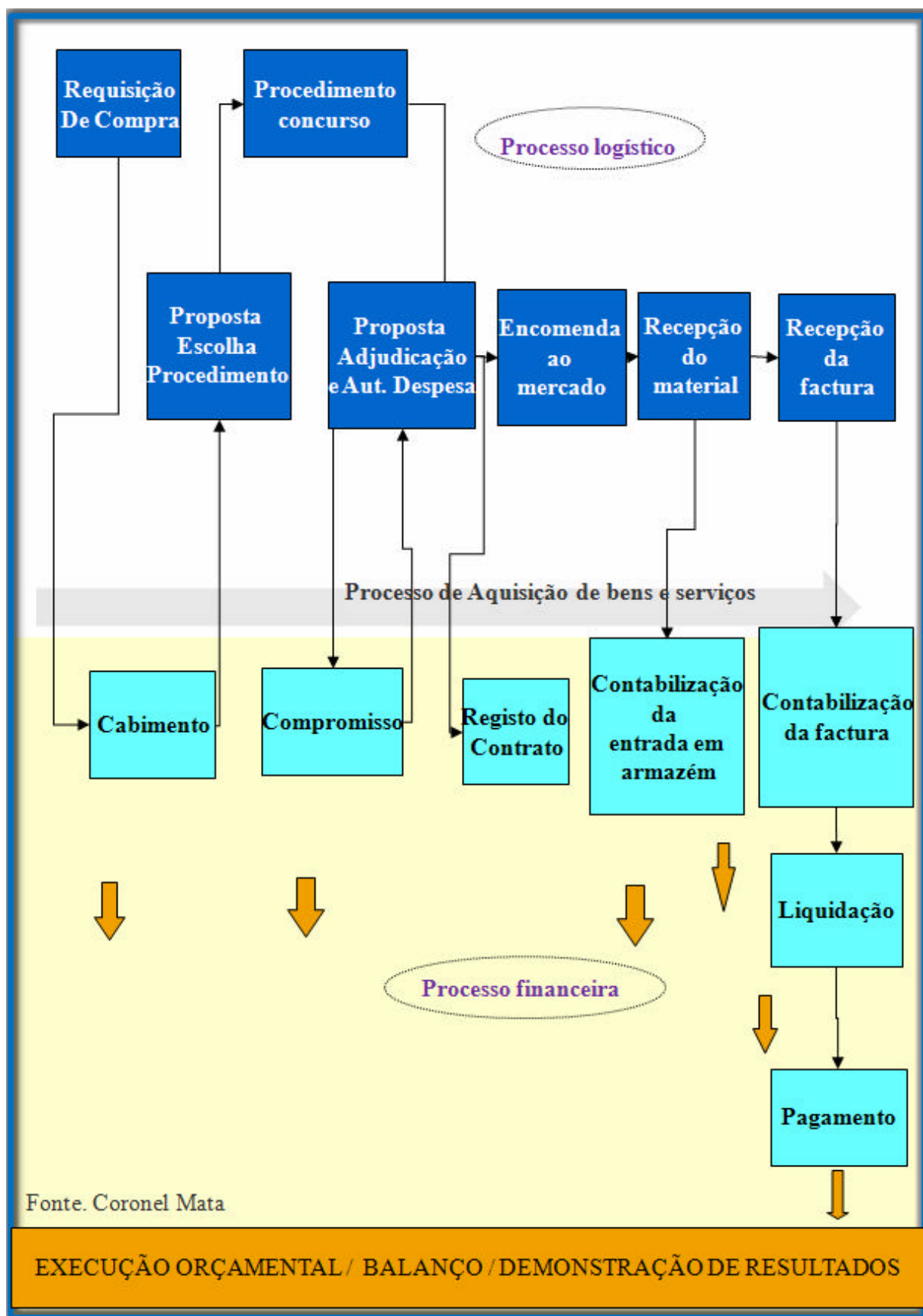
- Indicadores de racionalidade (**economia**).

Número de lançamentos contabilísticos	X 100
Recursos humanos afectos	

Custos de pessoal financeiro	X 100
Total de lançamentos correctos	

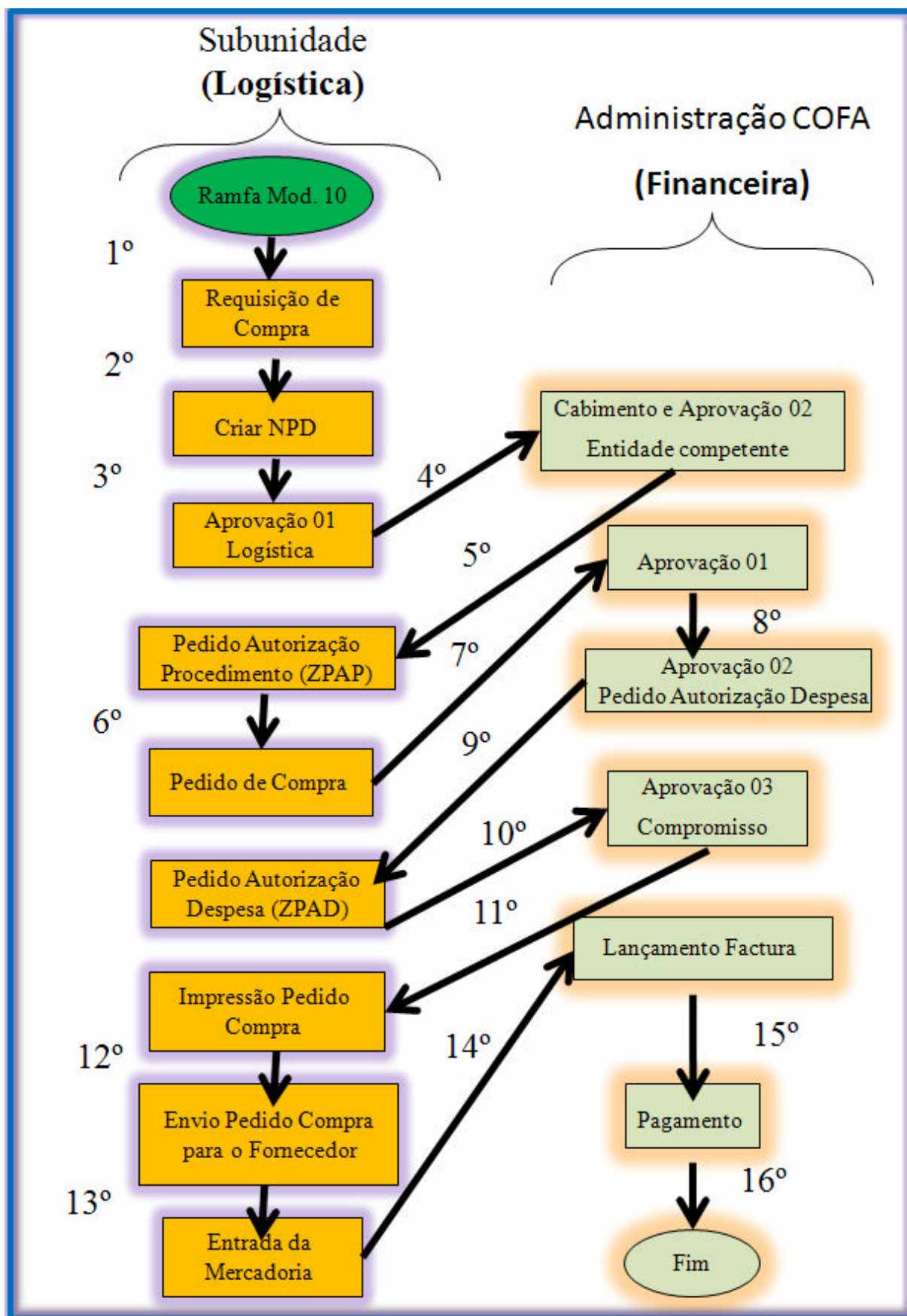


## Anexo P – Processo de Compra Vigente na FAP





Anexo Q – Processo de Compra Proposto para as Subunidades Centralizadas





---

## Anexo R – Entrevistas

Entrevistado: Coronel/ADMAER/ Cunha e Silva – Subdirector da DFFA

Considerações prévias: Entrevista realizada via *e-mail* após ter sido feito um contacto directo em 09JAN09 na DFFA, de modo a fazer um enquadramento das questões.

1. Em que medida trabalhar com o POCP e o SIG deve ser feito por executantes com formação e o seu controlo directo por especialistas (ADMAER), face às exigências do sistema contabilístico digráfico e de um programa informático pouco “User friendly”?

*“Na implementação do Sistema Integrado de Gestão (SIG) nos organismos da Defesa foi adoptado o POCP, pelo que, naturalmente, as matérias específicas associadas à contabilidade orçamental, patrimonial e analítica exigem pessoal qualificado, e, na situação concreta da Força Aérea, pessoal da especialidade ADMAER. Esta situação é essencialmente válida para as Unidades/Órgãos que dispõem de Subunidades de administração enquadradas no âmbito do RFA 304-4(A) Regulamento das Subunidades de Administração da Força Aérea.”*

2. Na sua opinião o novo Sistema Integrado de Gestão (SIG) deve constituir uma ferramenta para se obter racionalização de meios na área da Defesa?

*“O objectivo de racionalização dos meios na área da Defesa constituiu, entre outros, um dos factores de fundamentação para o desenvolvimento do SIG, designadamente através da reformulação dos processos nas áreas financeiras, logísticas e de recursos humanos. No estado actual de desenvolvimento do projecto ainda não é muito evidente que tal propósito tenha sido atingido.”*

3. Em que medida a centralização financeira das Subunidades do COFA permitiria obter ganhos de eficiência (meios - resultados) na gestão orçamental?

*“A eventual eficiência na gestão orçamental, que na lógica da EAI poderia conduzir à adopção de uma total centralização financeira, teria de ser confrontada e ponderada com as ineficiências decorrentes das limitações e condicionamentos nos apoios logísticos e administrativos às actividades desenvolvidas localmente nas Subunidades.*

*Nesta perspectiva, não desenvolver mecanismos de execução orçamental e apoio logístico complementares nas Subunidades dependentes do COFA, seria indesejável e teria necessariamente efeitos perversos, sem qualquer ganho de eficiência. Eliminar esta descentralização não parece sustentável, sobretudo nas Subunidades de maior expressão.”*



---

Entrevistado: Coronel /ADMAER/ João Mata - Coordenador da Área Financeira do SIG

Considerações prévias: Entrevista realizada via *e-mail* após ter sido feito um contacto telefónico, de modo a fazer um enquadramento das questões.

1. Em que medida trabalhar com o POCP e o SIG deve ser feito por executantes com formação e o seu controlo directo por especialistas (ADMAER), face às exigências do sistema contabilístico digráfico e de um programa informático pouco “*User friendly*”?

*“Concordo que a contabilidade prevista no POCP deve ser efectuada (ou pelo menos, controlada) por pessoal devidamente habilitado, quer na vertente contabilística propriamente dita, quer no uso da ferramenta informática. Estas tarefas devem no entanto ser objecto de controlo por pessoal especializado.”*

2. Em que medida a centralização financeira das Subunidades do COFA na Esquadra de Administração deste, permitiria uma simplificação, racionalização e automatização de procedimentos administrativos?

*“Poderá ter que se pensar em soluções diferentes para realidades diferentes. Tenho defendido junto da DF que o AM1, dada não só a sua dimensão actual, mas tendo em conta as perspectivas futuras, poderia perfeitamente autonomizar-se administrativamente do COFA, desde que garantido o pessoal Adm.Aer. para a respectiva Esquadra de Administração e Intendência. O AT1 seria um caso a analisar. Já no que respeita às outras Subunidades (ER1, ER2 COAA, DPS) poder-se-á pensar num grau de centralização superior ao actual.”*

3. Acha que existe algum entrave em termos de SIG para que não seja possível a centralização financeira das Subunidades do COFA, sabendo que existe integração da área logística e financeira?

*“Em termos técnicos não existe qualquer entrave, desde que as Subunidades se mantenham como Centros Financeiros tal como actualmente. Bastará um ajustamento dos perfis de acesso a atribuir aos utilizadores.”*

4. Em que medida a centralização financeira das Subunidades do COFA melhoraria a execução orçamental, face ao controlo directo de especialistas (ADMAER)?

*“Julgo que poderia trazer um maior rigor na classificação económica das receitas e das despesas orçamentais, bem como na classificação patrimonial dos factos contabilísticos e consequentemente nas peças contabilísticas do POCP. “*



Entrevistado: Tenente - Coronel /ADMAER/ Marques da Silva – Comandante do Grupo de Apoio do COFA

Considerações prévias: Entrevista realizada via *e-mail* após ter sido feito um contacto directo em 22DEZ08 no COFA, de modo a fazer um enquadramento das questões.

1. Em que medida trabalhar com o POCP e o SIG deve ser feito por executantes com formação e o seu controlo directo por especialistas (ADMAER), face às exigências do sistema contabilístico digráfico e de um programa informático pouco “*User friendly*”?

*“A implementação do POCP com recurso ao SIG permite que determinados lançamentos ou transacções possam ser feitos por pessoas sem formação em contabilidade, contudo devem ter formação no âmbito do SIG e estarem familiarizados com estas temáticas. Face à sua especificidade, a experiência acumulada no exercício destas funções não deveria ser desperdiçada, designadamente por transferência obrigatória de Unidade devido à aplicação do respectivo regulamento.*

*Naturalmente que com as novas exigências decorrentes da implementação do POCP, o trabalho deste pessoal tem obrigatoriamente que ser enquadrado por Oficiais ADMAER, sem o que não seria possível garantir o rigor exigido em todas as fases do processamento contabilístico, bem como a análise de toda a informação produzida por um sistema contabilístico digráfico e correspondentes correcções e/ou validações.”*

2. Em que medida a centralização financeira das Subunidades do COFA na Esquadra de Administração deste, permitiria uma simplificação, racionalização e automatização de procedimentos administrativos?

*“Esta centralização pode ser vantajosa e benéfica, especialmente no que respeita às Unidades de menor dimensão, onde não existem órgãos de administração e o pessoal tem menos rotinas nestes procedimentos, adquiriu formação apenas em ambiente de trabalho e não têm apoio próximo de pessoal com conhecimentos técnicos nesta área. Já nas Unidades com Esquadrilhas de Administração, onde esta carência não será tão evidente, a centralização pode eventualmente limitar alguma autonomia e flexibilidade.”*

3. Na sua opinião, a centralização contabilística das Subunidades do COFA na Esquadra de Administração deste, enquadra-se no princípio da economia e eficiência, sustentada pela RAFE?

*“Um processo de centralização, desde que garanta a manutenção ou melhoria dos resultados, enquadra-se no princípio da economia e da eficiência dado que, por norma,*





---

*traduz-se numa utilização mais racional dos recursos humanos, materiais e financeiros, habitualmente escassos. Conforme já referido anteriormente, se tal parece evidente no caso das Unidades mais pequenas, já naquelas que têm órgãos de administração justifica-se alargar a análise também ao nível da eficácia.”*

4. Em que medida a centralização contabilista das Subunidades do COFA melhoraria a execução orçamental, face ao controlo directo de especialistas (ADMAER)?

*“Neste aspecto as vantagens seriam inegáveis, independentemente da dimensão ou da existência ou não de órgãos de administração próprios nas Unidades. Levaria a um acompanhamento permanente da execução orçamental e consequente aplicação das necessárias medidas de gestão orçamental, que por vezes só ocorrem à posteriori, já sem a mesma capacidade de solucionar os problemas.”*

5. Na sua opinião deveria haver uma descentralização financeira (sem estar na dependência do COFA por exemplo para fazer o PLC, alterações orçamentais e na organização da conta) das Subunidades do COFA, como acontece por exemplo com o Campo de Tiro de Alcochete?

*“Apesar da sua menor dimensão (AM1 e AT1) face ao CTA, desde que fosse possível a colocação de Oficiais ADMAER a comandar essas Esquadrilhas de Administração, que não necessitariam de ser Capitães, poderiam ser Subalternos, a descentralização financeira do AM1 e do AT1 seria vantajosa porque lhes conferia maior autonomia e libertaria o COFA de uma carga administrativa e burocrática excessiva que resulta da integração nas suas contas de toda a documentação destas Subunidades.*

*A colocação de um Oficial ADMAER na Esquadrilha de Administração destas Subunidades não me parece minimamente desproporcionada, mesmo quando comparado com o CTA, porque não se pode esquecer que estas Subunidades têm uma área de Intendência que, conjuntamente com a administração justificam perfeitamente essa colocação.*

*Posso ainda referir que, no âmbito de anteriores funções, tive oportunidade de fazer inspecções na área de administração financeira e intendência ao AT1, CTA e AM1, e não senti que houvesse diferenças entre elas que justifique a actual situação de uma ser autónoma administrativa e financeiramente e as outras serem dependentes do COFA.”*



Entrevistado: Tenente - Coronel/ADMAER/Paulo Santareno – Chefe da 1ª Repartição do SAF e Consultor da Área Financeira do SIG

Considerações prévias: Entrevista realizada via *e-mail* após ter sido feito um contacto directo em 05DEZ08 no SAF, de modo a fazer um enquadramento das questões.

1. Em que medida trabalhar com o POCP e o SIG deve ser feito por executantes com formação e o seu controlo directo por especialistas (ADMAER), face às exigências do sistema contabilístico digráfico e de um programa informático pouco “*User friendly*”?

*“Feito por especialistas, claro, o SIG/POCP só pode ser operado por pessoal treinado especificamente para o efeito. Controlo directo por ADMAER, claro, já que estamos a falar de prestação de contas, e seja qual for a sua forma, os responsáveis pela Contabilidade, na Força Aérea, são ADMAER.”*

2. Em que medida a centralização financeira das Subunidades do COFA na Esquadra de Administração deste, permitiria uma simplificação, racionalização e automatização de procedimentos administrativos?

*“Centralização financeira das Subunidades do COFA, todas em conjunto? Se centralização financeira significa retirar autonomia local, a bem da prestação de contas como um fim em si, não, temos de atender à operacionalidade e proximidade dos utilizadores. Havendo Subunidades com dimensão crítica suficiente de Estruturas de Administração, Intendência e Abastecimento, e com Estruturas Operacionais para serem apoiadas (AT1, AM1), só falta mesmo a separação completa da Administração e Gestão, com prestação interna de contas autonomizada do COFA (à semelhança das Bases Aéreas, qual é actualmente a diferença?), para o aproveitamento das potencialidades da Centralização de Contas no Ramo, simultânea à implementação do SIG, dar o passo seguinte: uma maior descentralização na execução, sem prejuízo do Planeamento e Decisão centralizados.”*

3. Existe algum entrave em termos de SIG para que não seja possível a centralização financeira das Subunidades do COFA, sabendo que existe integração da área logística e financeira?

*“Não há nenhum entrave técnico. Na minha opinião, o SIG veio permitir tanto o aumento do Controlo à distância, como a potenciar uma maior descentralização, nos casos em que tal for entendido como útil (ou ambos em simultâneo, consoante o pretendido).”*





4. Em que medida a centralização contabilista das Subunidades do COFA melhoraria a execução orçamental, face ao controlo directo de especialistas (ADMAER)?

*“No caso das ER1, ER2 e COAA penso que sim. Talvez se funcionassem em Conta-Corrente pura, com menor autonomia e maior controlo directo por parte do GA.COFA, talvez se pudessem obstar a alguns problemas (O COFA é a Unidade que mais problemas dá no fecho de contas) e racionalizar meios humanos, bem como obter ganhos de eficiência na gestão orçamental. Não estando ainda implementado na Força Aérea o Módulo de Tesouraria Avançada (Folhas de Caixa de Fundos de Maneio), poderia servir de teste à sua implementação.”*

5. O projecto SIGDN fez alguma recomendação, no âmbito de evitar-se a transferência de executantes com formação em POCP/SIG para áreas não financeiras?

*“Sim, pois a formação em POCP/SIG dos executantes exige algum tempo e custos elevados para a nossa organização, e no momento ainda se verifica a transferência de pessoal SAS por exemplo para as Esquadras de Pessoal.”*



---

Entrevistado: Major/ADMAER/David Gaspar – Chefe da 2ª Repartição da DFFA

Considerações prévias: Entrevista realizada via *e-mail* após ter sido feito um contacto directo em 05DEZ08 na DFFA, de modo a fazer um enquadramento das questões.

1. Em que medida trabalhar com o POCP e o SIG deve ser feito por executantes com formação e o seu controlo directo por especialistas (ADMAER), face às exigências do sistema contabilístico digráfico e de um programa informático pouco “*User friendly*”?

*“Não existe qualquer dúvida que o uso do POCP e do SIG deve ser feito por especialistas, pessoas que dominem a contabilidade geral e mais concretamente a contabilidade pública, na Força Aérea quem tem formação específica nesta área são efectivamente os militares com a especialidade de Administração Aeronáutica.”*

2. Em que medida a centralização financeira das Subunidades do COFA na Esquadra de Administração deste, permitiria uma simplificação, racionalização e automatização de procedimentos administrativos?

*“Do ponto de vista da Esquadra de Administração do COFA, se existisse uma maior centralização documental a prestação seria muito mais fácil, não estariam sujeitos a demoras na reunião de toda a documentação que se encontra dispersa por todas as Subunidades no país.”*

3. Acha que existe algum entrave em termos de SIG para que não seja possível a centralização financeira das Subunidades do COFA, sabendo que existe integração da área logística e financeira?

*“Não, o SIG tem efectivamente muitas potencialidades, que muitas delas se encontram ainda a ser melhoradas, que devem ser aproveitadas e exploradas em prol da boa gestão dos dinheiros públicos ao dispor da Força Aérea, concretamente em economias de escala fazendo a nível central um maior número de concursos para a aquisição de bens e serviços para toda a organização.”*

4. O COFA é a Unidade que mais problemas dá no fecho de contas? Se sim. Será que é fruto das Subunidades do COFA não terem especialistas?

*“Nesta fase ainda muito incipiente da implementação do SIG na Força Aérea não podemos concluir que seja o COFA a Unidade com mais problemas na prestação de contas. Penso no entanto que será a Unidade com mais problemas na reunião/junção de toda a documentação para a prestação das mesmas. Toda a documentação solicitada pela Direcção de Finanças é prestada dentro dos prazos estabelecidos, actualmente, à*



---

*semelhança de todas as outras Unidades da Força Aérea. De referir que a conta é analisada em termos de COFA e não de uma forma desagregada (Subunidades)."*

5. Na sua opinião deveria haver uma descentralização financeira (sem estar na dependência do COFA por exemplo para fazer o PLC, alterações orçamentais e organização da conta) das Subunidades do COFA, como acontece por exemplo com o Campo de Tiro de Alcochete?

*"Eu sou um adepto da descentralização, devemos dar uma maior formação às pessoas que se encontram colocadas nas Subunidades, ou mesmo questionar a colocação de militares da especialidade de Administração Aeronáutica naquelas Subunidades, nomeadamente as de maior dimensão, como por exemplo o Aeródromo de Manobra Nº1 em Ovar, ou, mesmo transformar esta numa Esquadrilha de Administração autónoma prestando contas individualmente, à semelhança do campo de Tiro de Alcochete, uma vez que têm uma expressão orçamental muito semelhante."*



Entrevistada: Tenente/ADMAER/ Helga Novais – Chefe Contabilidade e orçamento da Esquadra de Administração do COFA.

Considerações prévias: Entrevista realizada via *e-mail* após ter sido feito um contacto directo em 28NOV08 no COFA, de modo a fazer um enquadramento das questões.

1. Em que medida trabalhar com o POCP e o SIG deve ser feito por executantes com formação e o seu controlo directo por especialistas (ADMAER), face às exigências do sistema contabilístico digráfico e de um programa informático pouco “*User friendly*”?

*“O POCP é um plano contabilístico que permite a criação de condições para a integração dos aspectos orçamentais, patrimoniais e analíticos. Neste sentido constitui um instrumento fundamental de apoio à gestão orçamental praticada.*

*O Sistema Integrado de Gestão é um sistema que visa automatizar e dar suporte aos mais diversos processos e actividades administrativas. Permite normalizar e padronizar os processos e actividades desenvolvidos no âmbito financeiro e logístico.*

*Tanto o POCP como o SIG são ferramentas que se encontram orientadas para a gestão orçamental dada a sua especificidade. Esta gestão é da competência das Esquadras de Administração que deverá ter os seus recursos humanos especializados na vertente contabilística e administrativa. Neste âmbito, reforça-se a importância do quadro Adm.Aer, que é especializado nesta área e com competência para controlar directamente toda a gestão orçamental de uma Unidade ou centro financeiro.*

*Não efectuamos um controlo diário dos compromissos assumidos, por parte das Subunidades.”*

2. Em que medida a centralização financeira das Subunidades do COFA na Esquadra de Administração deste, permitiria uma simplificação, racionalização e automatização de procedimentos administrativos?

*“A centralização das Subunidades poderá permitir uma redução de custos e de recursos humanos.”*

3. Acha que existe algum entrave em termos de SIG para que não seja possível a centralização financeira das Subunidades do COFA, sabendo que existe integração da área logística e financeira?

*“Em termos de SIG (Sistema) não existe nenhum entrave a uma centralização financeira das Subunidades no COFA. Através deste sistema é perfeitamente possível controlar todos os centros financeiros a nível local.”*



4. Existe alguma Subunidade do COFA que não efectue lançamentos contabilísticos no SIG?

*“O DPS não efectua quaisquer tipos de lançamentos contabilísticos, apenas faz os pagamentos dos compromissos fora do circuito financeiro, de acordo com as suas disponibilidades. No início de cada mês são enviadas as facturas pagas para efectuar os respectivos lançamentos contabilísticos. O R2 e R3 fazem cabimentos e compromissos, mas não efectuam pagamentos através do SIG.”*



---

Entrevistada: Dra. M<sup>a</sup> Luisa Barata - Subdirectora-Geral do Orçamento (DGO)

Considerações prévias: Entrevista realizada via *e-mail* após ter sido feito um contacto telefónico em 13MAR09, de modo a fazer um enquadramento das questões.

1. Em que medida com o uso do POCP exige ter executantes (pessoal que faz os registos contabilísticos) com formação em contabilidade digráfica, e ser feito um controlo directo por especialistas (pessoal com formação superior em contabilidade)?

*“A necessidade de ter pessoal com formação em contabilidade digráfica para efectuar registos em POCP deve ter uma correspondência, com as devidas adaptações, à formação necessária nas regras da contabilidade pública e o devido uso das classificações orçamentais, designadamente classificação económica da despesa/receita para se identificar a natureza da mesma, classificação funcional com vista a identificar a despesa em função da sua finalidade, tendo em conta as grandes opções do plano, bem como a classificação orgânica com vista a identificar o organismo.*

*Quem faz o registo ou terá que conhecer a contabilidade digráfica, neste caso o POCP, ou ter a indicação das contas a movimentar por quem tenha este conhecimento (não sendo esta última situação desejável, visto que a contabilidade deve ser feita por quem é especialista em contabilidade, tendo em conta o rigor a ter em conta no cumprimento dos princípios e critérios contabilísticos).*

*Contudo, na prática verifica-se que um bom sistema de informação, que associe contas por omissão a processos, pode diminuir as dificuldades iniciais e colmatar esta necessidade para as operações mais correntes do dia-a-dia.”*

2. Na sua opinião, tendo em conta a adesão à RAFE por parte da Força Aérea em 2006, seria um contributo positivo ou negativo a centralização financeira (centralizar no COFA todas as tarefas financeiras ou com implicações financeiras), quando estamos perante pequenas Unidades militares?

*“A centralização de per si não constitui um benefício. É muito importante e benéfica, tendo em conta as economias de escala e especialização e optimização dos recursos (humanos financeiros e materiais), mas só deve ser implementada se não vier a colocar em causa a operacionalidade dos serviços.*

*Daí que quando se pretende centralizar funções, teremos de ter o cuidado de saber exactamente as vantagens e inconvenientes desta decisão. No meu ponto de vista é muito claro que a centralização de actividades comuns é um passo muito importante para*



---

*optimizar os recursos disponíveis e obter largas economias de escala (serviços partilhados, onde o lema é: centralizar para optimizar).*

*Gostaria de sublinhar que as vantagens da centralização apenas são reconhecidas se estivermos a falar de actividades comuns e não de actividades que são o negócio daquele departamento/organismo (as quais nunca poderão ser centralizadas para serem realizadas numa óptica de serviços partilhados)."*

3. Até que ponto a lei n.º4/2004, de 15 de Janeiro e a Resolução de Conselho de Ministros n.º124/2005, que prevêem a partilha de actividades comuns no processamento contabilístico (artigo 8.º), poderão ser aplicadas a pequenas Unidades militares?

*"Na linha do que referi na questão anterior, entendo que para que se opte pela partilha de actividades comuns, numa óptica de Serviços Partilhados, as tarefas em questão (de âmbito financeiro ou não) devem ser tarefas com as seguintes características:*

- Actividades de suporte (e não de missão);*
- Actividades repetitivas e rotineiras;*
- Actividades passíveis de normalização (standardização);*
- Actividades de valor acrescentado relativamente baixo.*

*Considerando a norma prevista no artigo 8.º - Partilha de actividades comuns, da Lei n.º 4/2004, de 15/1, verificamos que o modelo de funcionamento deve abranger actividades de natureza administrativa e logística, designadamente:*

- Negociação e aquisição de bens e serviços;*
- Sistemas de informação e comunicação;*
- Gestão de edifícios;*
- Serviços de segurança e de limpeza;*
- Gestão da frota automóvel;*
- Processamento de vencimentos e contabilidade.*

*Para que haja vantagem neste tipo organizativo, há, no entanto, que assegurar as seguintes condições:*

- Melhoria da qualidade dos serviços;*
- Normalização (standardização) de processos;*
- Agilização dos serviços;*
- Racionalização dos recursos;*
- Redução de custos;*
- Aumento de produtividade;*



- *Melhor controlo.*

*Estas condições implicam a reorganização de processos, definindo concretamente as responsabilidades de cada interveniente e os pontos de controlo. Há que garantir canais de comunicação operacionais e bem conhecidos desde o primeiro dia de operação, bem como as infra-estruturas logísticas (sistemas, comunicações, espaços de trabalho).*

***Duas regras fundamentais:***

- *Manter nos serviços a autonomia de gestão estabelecida na Lei de Bases da Contabilidade Pública, na LEO, e estatuto do pessoal dirigente;*
- *Apenas partilhar processos comuns.”*

4. Em que medida a centralização contabilística deverá prevalecer quando estamos perante uma situação de agregação de funções (controlo do processo de compra por uma pessoa), mesmo que esta provoque alguma dependência administrativa?

*“Uma correcta abordagem processual, assente em sistemas de informação integrados, não cria, por norma, uma dicotomia de compras versus contabilidade. O aspecto essencial prende-se com uma correcta definição dos processos, o devido split de responsabilidades e a forma como estes são implementados. Note-se que devem estar sempre presentes e implementados os princípios fundamentais no controlo interno de uma organismo/departamento, e neste caso: uma adequada segregação de funções, de modo a impedir a concentração de funções incompatíveis em pessoas e serviços.”*





## Anexo S – Questionários

Síntese dos questionários realizados aos Comandantes das Subunidades, via e-mail, após ter sido feito um contacto telefónico.	<b>AM1</b>	<b>AT1</b>	<b>ER1</b>	<b>ER2</b>	<b>ER3</b>
Os executantes têm formação (SIG/POCP)?	Não	Não	Não	Não	Não
Se não têm formação em SIG/POCP, recorrem à sobreposição de serviço?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Qual o tempo de permanência dos executantes nas funções financeiras?	Pouco tempo no caso de militares.	<i>” Só existe uma pessoa que tem mais de 1 ano de experiência na mesma função”</i>	<i>Pouco tempo, “Trabalha um cabo desde 2006 na contabilidade e um sargento a menos de um ano na tesouraria”</i>	Algum tempo	Pouco tempo no caso de militares.
Trabalhar com o POCP/SIG deve ser feito por executantes com formação e o seu controlo directo por especialistas?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Considera que o enquadramento da área financeira devia ser efectuado por especialistas?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Quantas pessoas trabalham na área financeira?	Três - dois na contabilidade e um na tesouraria	Três (dois na contabilidade e um na tesouraria)	Dois – um na contabilidade e um na tesouraria	<i>“Só tenho uma pessoa que faz tudo isso além de ser técnico de abastecimentos, é meu secretário.”</i>	Dois – um na contabilidade e um na tesouraria